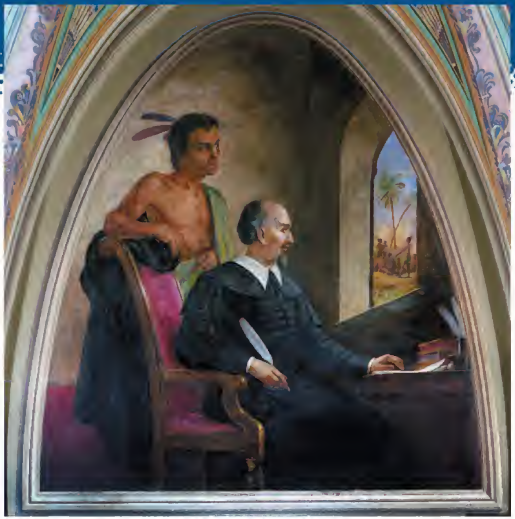
Raoul Jacobs

Mandat und Treuhand im Völkerrecht



Universitätsdrucke Göttingen

Copyrighted material

Raoul Jacobs
Mandat und Treuhand im Völkerrecht

Copyrighted material

erschienen in der Reihe
der Universitätsdrucke des Universitätsverlages Göttingen 2004

Copyrighted material

Raoul Jacobs

Mandat und Treuhand im Völkerrecht

Universitätsdrucke Göttingen
2004

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliogra fie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http//dnb.ddb.de> abrufbar.

Gefördert aus Mitteln der
Johanna und Fritz Buch Gedächtnisstiftung,
Hamburg

© Alle Rechte vorbehalten, Universitätsverlag Göttingen 2004

Titelabbildung: Unbekannter Native American mit Bartholomé de Las Casas (1474 – 1566)
Fresco von Constantino Brumidi im Senatorenflügel des Weißen Hauses, Washington DC, Vereinigte Staaten von Amerika, 19. Jh.
Abdruck mit freundlicher Genehmigung des Capitol-Architekten
ISBN 3-930457-58-X

Danksagung

Ich möchte mich besonders bei meinen Eltern bedanken, die mich stets auf jede erdenkliche Weise gefördert haben. Ohne sie wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen.

Auch bin ich meinem Doktorvater, Prof. Dr. Dr. Silagi, zu großem Dank verpflichtet. Er hat die Anfertigung dieser Arbeit durch gute Ratschläge und eine ausgezeichnete Betreuung enorm gefördert und in Bezug auf die Literaturauswahl besondere Toleranz gehabt. Seine Anregungen in Bezug auf die thematische Auswahl waren sehr hilfreich.

Ebenfalls möchte ich meinem Zweitgutachter Prof. Stoll danken, der mich auch durch Ermunterungen unterstützt hat.

Zu besonders großem Dank bin ich gegenüber der Johanna und Fritz Buch Gedächtnisstiftung in Hamburg verpflichtet, die meine Arbeit durch die großzügige Übernahme der Druckkosten gefördert hat.

Copyrighted material

Inhaltsverzeichnis

Abstract 11
Einleitung 25

A) Bedeutung des Untersuchungsgegenstandes 25
B) Bedürfnis einer Untersuchung des Themas 26
C) Die „Neue Treuhand" – Anstoß für diese Arbeit 26
D) Inhaltlicher Abriss 28

Erster Teil: Theoretische Grundlagen – das historische und rechtliche - Vermächtnis von Mandats- und Treuhandsystem 31

A) Überblicksartige Begriffsdefinitionen 31
I. Mandat 31
II. Treuhand 32

B) Abgrenzung zu anderen Rechtsinstituten 34
I. Abgrenzung zum Protektorat 34
II. Abgrenzung zur Kolonie 36
III. Abgrenzung zur Internationalisierung 39

C) Entstehungsgeschichte der beiden Rechtsinstitute 42
I. Mandat 42
1. Allgemeiner Abriss der Entstehungsgeschichte 42
2. Der Einfluss Wilsons 49
3. Der Beitrag des Gen. Smuts 51
4. Gesellschaftliche Strömungen 55
II. Treuhand 59

D) Ideengeschichte und rechtsdogmatische Wurzeln 63
I. Naturrechtliche und humanistische Ansätze 63
1. Die sog. Spanische Schule 63
2. Edmund Burke 66
3. Humanistische Ansätze 68

II. Analogie zu innerstaatlichen Rechtsordnungen 73

E)Rechtliche Ausgestaltung ... 77
I.Mandat ... 77
1.Allgemeiner Abriss der rechtlichen Ausgestaltung ... 77
2.Spezielle rechtliche Fragestellungen zum Mandatssystem ... 79
a)Die Frage der Souveränität ... 79
b)Die Kontrollbefugnisse des Völkerbundes ... 82
c)Die Intensität der Bindungswirkung des „sacred trust of civilization" ... 87
d)Der völkerrechtliche Status der Mandatsgebiete, insbesondere der C-Mandate ... 89
II.Treuhand ... 95
1.Skizzierung der wesentlichen Regelungen ... 95
2.Rechtlich problematische Bereiche ... 101
a)Die Frage der Souveränität und der völkerrechtliche Status der Treuhandgebiete ... 101
b)Die Bestimmung der unmittelbar beteiligten Staaten gem. Art. 79 SVN ... 105
c)Die etwaige Verpflichtung der Mandatsmächte, die betroffenen Gebiete dem Treuhandregime zu unterstellen ... 108
d)Die Beendigung des Treuhandverhältnisses ... 110
III.Vergleichende Zusammenschau der Regime ... 115

F)Der Bezug des Mandats- und Treuhandsystems zum gegenwärtigen Völkerrecht ... 120

Zweiter Teil: Analyse ausgewählter Fälle – die Auswirkungen des Mandats- und Treuhandsystems auf die Gegenwart ... 123

Fall 1: Südwestafrika/Namibia – die UNO zwischen Politik und Völkerrecht ... 123
A)Geschichte des Mandats von Deutsch-Südwest zu Namibia ... 123
B)Spezielle rechtliche Fragestellungen ... 130
I.Bewertung des Rechtsgutachtens von 1950 ... 130
II.Die Verfahren von 1962 und 1966 ... 135
III.Der Entzug des Mandats durch die GV und das Rechtsgutachten von 1971 ... 142
IV.Der Disput um die Walvis Bay ... 151

C)Fazit bez. der Implikationen des Südwestafrikastreits auf das heutige Völkerrecht ... 154

Fall 2: Das Palästina-Mandat und seine Auswirkungen auf die Gegenwart ... 156

A) Geschichte des Palästina-Mandats 156
B) Aktuelle rechtliche Fragestellungen 165
I. Die Souveränität über „besetzte Gebiete" 165
1. Die Souveränität unmittelbar nach Beendigung des Palästina-Mandats 165
2. Der UN-Teilungsplan 168
3. Die Eroberung Judäas und Samarias durch Transjordanien 1948/49 173
4. Die Eroberungen Israels im 6-Tage Krieg 177
5. Der gegenwärtige Status von Judäa und Samaria, den Golanhöhen und dem Gaza-Streifen 180
6. Der Status von Jerusalem 186
II. Die Anwendung des Prinzips der Selbstbestimmung 190
III. Der Status der PLO 196
IV. Die Flüchtlingsfrage 199

C) Ausblick 202

Fall 3: Nauru – Wiedergutmachung für koloniales Unrecht? 203
A) Geschichte des Mandats- und Treuhandgebietes von der Kolonialzeit zur Unabhängigkeit 203
B) Die mögliche Verletzung der Treuhandpflichten in Nauru und der Northern Cameroons Case 209
C) Das Urteil des IGH betreffend die „preliminary objections" Im Verfahren von Nauru gegen Australien 213
D) Resümee – Der Bezug des Falles zur aktuellen Diskussion im Völkerrecht 218

Dritter Teil: Die Zukunft der völkerrechtlichen Treuhand 221

I. Die Ausgangsfragestellung: Rückgriff auf die völkerrechtliche Treuhand im Zusammenhang mit aktuellen Problemen? 221

II. "Neue Treuhand" 222
1. Somalia 222
a) Geschichte Somalias aus völkerrechtlicher Perspektive 222
b) Die Administration des Treuhandgebietes durch Italien 231
c) Der sog. failed State – neue Anwendungperspektiven für den Treuhandgedanken? 235
d) Die Kompetenz des Sicherheitsrates zu Res. 794 und „Operation Restore Hope" 237

e)Peace-keeping and –making in Somalia – „Modern version of trusteeship“?..... 240
f)Fazit..... 242
2.Die UN-Verwaltung in Kambodscha..... 243
3.Die UN-Verwaltung in West Irian..... 247
4.Bosnien-Herzegowina..... 251
5.Die UN-Verwaltung in Ost-Slawonien – die Frage nach der territorialen Zugehörigkeit des Banats..... 257
6.Kosovo..... 260
7.Afghanistan..... 264
8.Die UN-Verwaltung in Ost-Timor..... 267
III.Gesamtwürdigung der Fälle der „Neuen Treuhand“..... 270
IV.Konkrete Vergleichbarkeit der „alten“ mit der „Neuen Treuhand“..... 271
1.Die Zielgebiete von „alter“ und „Neuer Treuhand“..... 272
2.Der Zweck von „alter“ und „Neuer Treuhand“..... 273
3.Der Inhalt von „alter“ und „Neuer Treuhand“..... 274
4.Der Abschluss der Treuhandverwaltung bei „alter“ und „Neuer Treuhand“..... 275
5.Fazit..... 276
V.Reaktivierung des UN-Treuhandrates ohne Chartaänderung..... 277
1.Treuhand für „self-determination movements“..... 278
2.Die Einschränkung durch Art. 78 SVN..... 279
VI.Vorschläge für eine Reform des UN-Treuhandsystems..... 280
1.Treuhand für „failed States“..... 281
2.Treuhand für das „common heritage of mankind“..... 283
a)Das Konzept der Treuhand für ein globales Erbe..... 283
b)Konkrete institutionelle Reformvorschläge für die UNO..... 285
c)Fazit..... 288
VII.Weitere Kategorisierungen und Vorschläge bezüglich einer „modernen Treuhand“..... 289
1.Das Konzept des „modernen Protektorats“..... 289
2.“Rekolonialisierung“..... 290
VIII.Die konkrete Zukunft der „Neuen Treuhand“: Treuhand für „Palästina“?..... 291
IX.Abschließende Beurteilung..... 293

Abschließende Zusammenfassung und Schlussfolgerung..... 297

Literaturverzeichnis..... 301

Abstract of the doctoral thesis
"Mandate and Trusteeship in International Law"

> *"… in its future development the law governing the trust is a source from which much can be derived."*[1]

This statement made by Judge Sir Arnold McNair in the opinion on the status of South-West Africa in 1950 suggests that even after the independence of the last trusteeship territory in 1994, the strategic zone of the Pacific Islands, the concept of trust, and also the closely related concept of mandate may be a desirable object of research in international law. Recent developments in international hot spots like Somalia, Bosnia-Herzegovina, Kosovo and East Timor among several others have brought up again the concept of trust and trusteeship in the acadamic debate. In this context Caplan points out:

> *"An idea that once enjoyed limited academic currency at its best – international trusteeship for failed states and contested territories – has become a reality in all but name."*[2]

Stimulated especially by these recent developments I aimed at covering the concepts of mandate and trusteeship in a systematic way. So the thesis is basically divided into three parts: the past, the present and the future. In the first part it is examined when and where the ideas of mandate and trusteeship exactly emerged

[1] Sir Arnold McNair, Separate Opinion, Status of South-West Africa, ICJ Reports 1950, p. 149

[2] Caplan, A New Trusteeship? The International Administration of War-Torn Territories, Oxford 2002, p. 7

and how they acquired the form they have today. Also, similar concepts like the ones of colony, internationalisation and protectorate are shortly looked at.

In the second part three cases are examined in which the provisions of the mandate respectively of the trusteeship agreement were and still are important with regard to recent disputes. In the case of South-West Africa it was decisive whether or not the mandate was still in force after the dissolution of the League of Nations and whether South Africa had violated the provisions of the mandate. In the case of Israel an interesting question is whether the contested territories of Judea and Samaria can be justly allocated using the provisions of the Mandate for Palestine. In the case of Nauru the question arose whether the state that was formerly a trusteeship territory is entitled to damage compensation after the trusteeship has ended, if the former administrative powers violated the provisions of the trusteeship agreement.

In the third part cases of international peace-keeping operations involving nation-building tasks in failed states or other war-torn territories such as Somalia, Cambodia, West Iryan, Bosnia-Herzegovina, Eastern Slavonia, Kosovo, Afghanistan and East Timor are examined, in particular under the question in which respect "new trusteeship" is comparable to "old trusteeship". Also, proposals for a reactivation of the UN Trusteeship Council either for failed states or for the "common heritage of mankind" are discussed.

II. The Past

The mandate territory is quite similar to what is also designated as colony. A colony means a dependant territory which serves the interests of the motherland. The mandates were in fact treated in that way, what becomes quite clear in the case of Nauru which was used for the exploitation of phosphor. Of course, in the mandate provisions there were a lot of humanitarian obligations for the mandatory power, but similar obligations existed in the administration of colonies. These obligations were either self-imposed, for example the concept of the "dual mandate"[3] and "sacred trust of civilisation" in the British Empire, or accepted in an international agreement, for example the Berlin Congo Agreement of 1885.

Similar is also the concept of protectorate. Protectorate means that a certain state is "protected" by a more powerful state and gives something in exchange for this "protection", usually a loss of sovereignty in different areas. The term "protectorate" acquired a negative meaning throughout history, particularly because it was often used as a cloak for annexation, for example the German protectorate "Böhmen und Mähren". But there were also good forms of a protectorate, for example the religious protectorate of France for Christians in the Levante. Also similar is the concept of internationalisation. That means that sovereignty over a certain territory may be vested in an international organisation, for example the administration of the Saar territory by the League of Nations or later the plan to

[3] Lugard, The Dual Mandate in British Tropical Africa, London/Edinburgh 1922

internationalise the city of Triest to be administered by the UN. Although according to Art. 22 of the Covenant of the League of Nations the League of Nations seems to be the Mandatory for the mandatory territories, the mandate system is not an internationalisation. These territories were ceded to the Allied Powers after the end of WWI, for example by Germany in Article 119 of the Versailles Peace Treaty. That means that sovereign is the Mandatory who has "full powers of legislation and administration" according to the mandate provisions. Sovereignty continued to be vested in the administrative power even under the UN trusteeship system so that in the trusteeship agreements it is pointed out that the administrative power possesses "full powers of administration, legislation and jurisdiction."[4] So one may sum up that the concept of mandate in the system of the League of Nations and the UN trusteeship system are concepts sui generis, but resemble most the concept of colony, since the administrative authority has sovereign power like a colonial ruler.

With respect to the roots of the concept of mandate in the mandate system of the League of Nations one can clearly distinguish the great influence of two statesmen, Woodrow Wilson and Jan Christiaan Smuts. During WWI within different national societies the desire for peace came up strongly and was articulated by different groups, for example "The Round Table" in the UK, a British think tank, also British Labour and a strong peace movement in the US like the "League to enforce Peace". Smuts put these desires for a more peaceful world in book form, called "The League of Nations, A Practical Suggestion".[5] In this book he drafted his concept of a mandate system which was principally the working paper for the mandate system in the Covenant of the League of Nations. Also Wilson pushed the idea of a League of Nations strongly and relied much on Smuts "Suggestion". Both statesman acted with a lot of idealism and wisdom, characterristics that statesmen of our times sometimes may lack.

The concept of trust has an even longer history in international law. When the Americas were discovered by Columbus a scholar of the early 16th century called Franciscus de Victoria argued that the Spanish were trustees for the natives who had to act for their well-being, "propter bona et utilitatem eorum". Later in the colonial British Empire, a conservative named Edmund Burke took up again the thought that colonies have to be administered in trust for the local inhabitants. He called this "sacred trust of civilisation" and even indicted governor of British India Warren Hastings for violating this trust.

Also, there were humanitarian developments such as the fight against slavery, especially by William Wilberforce, which lead to the foundation of Liberia consisting of former slaves. In this case the American Colonization Society was a sort of trustee for Liberia. Finally, one should point of that the legal principle of trust has a long history in Roman law which forms some kind of basis for many national jurisdictions. It should be clear that the concept of trust in Roman law

[4] for example UNTS, Vol. 8, p. 192

[5] London/Toronto/New York 1918

can only in a limited way be compared to the concept of trust in international law which differs due to the differences of national and international law.

III. The Present

1. South West Africa/Namibia

The case of former South West Africa was a very political case. The presence of South Africa's Apartheid regime in this region was not really welcomed by the international community. So the UN were instrumentalised to kick South Africa out of its quasi-colony and bash the regime. Unfortunately, international law was used as a means to accomplish the political objective. The Union of South Africa was mandatory power for the territory of South West Africa, a former German colony. The territory was not put under the new UN trusteeship territory, so that –after the dissolution of the League of Nations – the question arose whether South Africa was still bound by the provisions of the mandate demanding certain humanitarian standards. In the advisory opinion of 1950 the ICJ came to the conclusion that the provisions of the mandate still create obligations for South Africa and that the UN succeed the League of Nations in monitoring the mandatory power. One can hardly say that in this case the result was unfair, but it is nevertheless questionable from the legal point of view. The court could not convincingly justify the outcome by assuming an objective regime that survived the dissolution of one of the contracting parties. Also, the replacement of the League of Nations by the UN in monitoring the mandatory power has "not any legal ground"[6].

But if one takes the reasoning in the 1950 opinion seriously, it must consequently implied in the former mandate territory of Palestine, now Israel.[7] Then the disputed territories must be allocated to Israel, since the main objective of the mandate for Palestine was the establishment of a national home for the Jews. Later, in 1962 and 66, Ethiopia and Liberia sued South Africa for violation of the mandate. They invoked a clause in the mandate, also called "Tanganyika-clause", which entitled any member of the League of Nations to go to the PCIJ when a dispute with the Mandatory arose. Article 37 of the ICJ statute provides that whenever a treaty or convention in force allows litigation at the PCIJ, the issue should be referred to the ICJ. The problem was that the clause in the mandate for South West Africa is not a "treaty or convention *in force*". Nevertheless, the ICJ ruled in the 62 decision that the litigation clause in the mandate was a treaty or convention in force, whereas in 66 the ICJ decided in the merits of the claim that the plaintiffs lack "any legal right or interest."[8] The 66 decision was criticised a lot,

[6] Lord McNair, Separate Opinion, ICJ Reports 1950, p. 161

[7] Rostow, „Palestinian Self-Determination": Possible Futures for the Unallocated Territories of the Palestine Mandate, Yale Studies in World Public Order 1979 (5), p. 172

[8] ICJ Reports 1966, p. 51

even though it was legally sound, in contrast to the 62 decision. So another opinion of the court was needed to bash South Africa. After the UN GA had "decided to take over the Mandate"[9], the ICJ was asked for another advisory opinion he delivered in 1971. Nine new judges had been put on the bench and at least one of the judges was outspokenly against South Africa. Also, the outcome of the opinion was somehow formulated before, when the court was asked about the consequences of presence of South Africa in the territory violating some resolutions urging to leave it. The Court couldn't really rule that instead of South Africa's presence in the territory the resolutions were illegal.

So especially the 1971 opinion is a sad example of the decline of the ICJ from a respectable body taking care of law and justice to a political instrument. The reputation of the UN probably suffered a lot from these practices. In the case of Walvis Bay which was never part of the mandate territory of South West Africa the SC showed why a "legally sanctioned hegemony"[10] should be feared. SC Res. 432 that demanded the reintegration of Walvis bay into Namibia cannot be described other than ultra vires. So in the future attention should be paid that the SC does not extend its practice to deal with issues he is not in charge of.

2. Israel/Palestine

The question whether or not an independent state in the so called occupied territories should be founded is a hot potato. An aspect that wasn't mentioned so often in the discussion were the implications of the mandate for Palestine. The Balfour declaration which favours the establishment of a national home for the Jewish people in Palestine was incorporated and according to article 6 the immigration of Jews should be fostered. Unfortunately, the mandatory power was not so faithful to the spirit of the mandate. Large parts of the mandate, the Golan and the "east bank", were cut off. The making of Transjordan east of the Jordan is described by Haushofer as "a simply artificial product".[11] Particularly unjust seems the fact that Holocaust survivors were refused immigration to Israel and deported somewhere else instead.

After WWII the UN attempted to solve the dispute between Arabs and Jews over the land with a proposal to divide the land, the so called Partition Resolution. The resolution was rejected by the Arabs who later claimed that it was legally binding, after Israel had conquered more land in the 6-day-war. It should be clear that recommendations of the GA are not legally binding. One of the most disputed questions is the status of the so called occupied territories, gained by Israel in the 6-day-war. Among Western authors it is not really doubted that Israel acted in self-defence in that war. So the possibility of a "defensive conquest" arises.[12]

---

[9] Res. 2145, 26th of September 1966

[10] Arangio-Ruiz, The Federal Analogy and UN Charter Interpretation: A Crucial Issue, EJIL 1997, p. 22

[11] Haushofer, Bericht über den indo-pazifischen Raum, Zeitschrift für Geopolitik 1928 (5), p. 112

[12] Schwebel, What Weight ot Conquest, AJIL 1970 (64), p. 347

Also, the close ties of the Jews to the land have to be considered, for example Genesis 28, verse 13. The Palestinian side is sometimes incorrect when they emphasise the war of the Israelites against the Philistines, since the Philistines are a completely different people coming from Greece. Besides, the Arab link to the land is overstated. Before the Jews recultivated the land in the end of the 19th century it was hardly populated.[13] So Rostow concludes that "Israel's position in the West Bank and the Gaza Strip is much more than that of a belligerent occupant under international law."[14] SC Res. 242 is not contradictory, since it just demands "withdrawal of Israel armed forces from territories occupied". As it doesn't say "all territories occupied", Israel has already fulfilled the demand by withdrawing from Sinai. Also highly debated is the refugee question. Resolution 242 demands "a just settlement of the refugee problem". Solving this problem the Jewish refugees that roughly equal the Arab refugees have to be considered as well.[15]

Finally, the concept of a right of self-determination in this context seems problematic. Some scholars argue convincingly that "no right of self-determination exists under customary international law".[16] But even when the principle of self-determination is applied one has to consider that Arabs and Jews already have concluded an agreement with regard to their self-determinations claims, the Feisal-Weizmann-Agreement. According to this agreement "all such measures shall be adopted as will afford the fullest guarantees for carrying into effect the (Balfour declaration)".[17] Considering that in the Middle East many independent Arab states were established but only one small Jewish state the status quo doesn't seem as unfair as most of the Arabs claim. So one may reconsider some claims of the Palestinians and ask whether they may be inappropriate.

3. Nauru

Nauru is a small island formerly called "Pleasant Island". After Australia, New Zealand and the UK had administered the territory as "joint Authority" for about 50 years, it was not so pleasant any more, since big parts of the island were simply taken away in order to exploit phosphate. The question arose whether Nauru was entitled to damage compensation after the termination of the trusteeship agreement. A similar question is presently highly debated, compensation for colonial injustice. So the case of Nauru can serve as a good orientation in this debate.

In the Northern Cameroons Case the ICJ had to deal with the question whether after the termination of the trusteeship agreement violations of the agreement can be litigated. In this case one part of British Cameroon was administered together with the colony of Nigeria which was contrary to Article 5 § B of the agreement. The ICJ decided that after the termination of the trusteeship agreement generally

[13] Mark Twain, The Innocents Abroad, London 1881, p. 441

[14] Rostow, „Palestinian Self-Determination": Possible Futures for the Unallocated Territories of the Palestine Mandate, Yale Studies in World Public Order 1979 (5), p. 157

[15] Lewin, Locked doors, The Seizure of Jewish Property in Arab countries, Westport 2001.

[16] Briggs, The Law of Nations, 2nd edition, London 1953, p. 65

[17] Agreement of 3rd of January 1919

Member States of the UN cannot reprimand violations of the agreement any more.[18] An exception may be made, if a damage that was caused within the trusteeship period is still existing.[19] So in the case of Nauru a right to damage compensation does not seem excluded. However, it may be unwise to allow those claims, because this may lead to a flood of lawsuits which may result in a hate-filled atmosphere between first and third world.

In the case of Nauru the claim could have been dismissed on the ground of the monetary-gold-doctrine. This doctrine that was referred to also in the East Timor case says that the claim has to be dismissed, if it has to do with conduct of a third party that forms "the very subject matter of the decision" [20] and this third party has not accepted the jurisdiction of the ICJ. In the Nauru case New Zealand and the UK being part of the "joint authority" were not parties to the lawsuit. However, the ICJ didn't apply the monetary-gold-doctrine in the Nauru case, since "the interests of New Zealand and the United Kingdom do not constitute the very subject matter of the judgement."[21] Considering that Nauru was administered jointly by Australia, New Zealand and the UK the decision of the ICJ is not very convincing. So the dispute had to be settled out of court which blessed a couple of thousand people with over 100 million Australian dollars, enabling the country of Nauru to run a national airline with jumbo-jets.

IV. The Future

1. New trusteeship

The discussion about new trusteeship emerged in the case of Somalia, after Helman and Ratner had published their article "Saving Failed States"[22]. The term failed states shouldn't be regarded as an accurate legal concept, but as a fancy name for war-torn territories that are in a state similar to anarchy. In Somalia there was the threat of mass starvation, because armed gangs simply robbed international relief organisations, so that help couldn't be provided to all the people in the region, especially not to the African Banthu. So the SC initiated UNOSOM II, acting under chapter VII of the charter and thus allowing the use of military force.[23] Also considering the nation-building tasks of this operation according to Freudenschuß "this comes as close to establishing a trusteeship over a failed State as it probably ever will."[24] Another question is whether the SC was competent to deal with the case. According to article 24 of the charter the SC is

[18] ICJ Reports 1963, p. 34
[19] ibid., p. 35
[20] ICJ Reports 1954, pp. 19
[21] ICJ Reports 1992, p. 261
[22] Foreign Policy 89 (92/93), pp. 3-21
[23] Res. 814, 26th of March 1993
[24] Freudenschuß, Threats to peace and the Recent Practice of the UN Security Council, Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht 94/95 (46), p. 22

responsible for the maintenance of *international* peace and security, that means not situations affecting mainly a single country.

However, Somalia was a kind of model case for future similar operations that may be designated as "new trusteeship"[25]. Similar operations took place in Bosnia-Herzegovina, Eastern Slavonia, Kosovo, Afghanistan and East Timor. Particularly far-reaching was the operational mandate in Kosovo and East Timor. In Kosovo "all legislative and executive authority" is vested in the Special Representative of the Secretary-General,[26] in East Timor UNTAET is responsible for "the legislative and executive power".[27] This broad mandate and the huge grant of power is comparable to the position of the mandatory power in the mandate system or to the authority in the trusteeship system. That's why the term "de facto trusteeship" for these new forms of UN operations is appropriate. One critical remark may be that the circumstances of these interventions were in some cases doubtful, especially in the case of Kosovo. In this case the question arises whether the attitude toward Serbia was a neutral and impartial one.

2. Proposals for a Reactivation of the TC

Some scholars propose to reactivate the TC and transform it into "a modern international clearinghouse for self determination"[28] or provide "a mechanism for direct international trusteeship"[29] for failed states. Problematic in this respect is that article 78 of the charter excludes territories that have become members of the UN from the trusteeship system. However, there are different ways to interpret this norm. The question is whether article 78 also bars the application of the UN trusteeship system on territories that are not itself a member state, but form part of the member state, for example Kosovo. An extensive interpretation of article 78 would be that also parts of member states are excluded from the trusteeship system. This interpretation is most convincing, since it serves the spirit of article 78 best. This article aims at upholding the status of once sovereign countries. The sovereignty of a country would be violated, if part of it was put under the trusteeship system. That is why the UN trusteeship system should not be applied in cases like Kosovo. That means that the charter must be changed in order to cover failed states as objects of the trusteeship system. However, the procedure of changing the charter involves significant efforts to reach a political consensus which is often difficult. Therefore the approach of changing or amending the charter is not very promising.

Another approach in environmental law suggests to let the TC take care of the global natural resources, also called "common heritage of mankind". Brown Weiss

[25] Hufnagel, UN-Friedensoperationen der zweiten Generation, Vom Puffer zur Neuen Treuhand, Berlin 1996

[26] Section 1, para. 1 of UNMIK Reg. No. 1999/1 of 25th of July 1999

[27] SC Res. 1272 of 25th of October 1999, para. 1

[28] Halperin/Scheffer/Small, Self-Determination in the New World Order, Washington 1992, p. 113

[29] Helman/Ratner, Saving Failed States, Foreign Policy 92/93 (89), p. 12

elaborated on the idea of holding "the earth in trust for future generations".[30] Also, Borgese has proposed a draft article in a revised chapter of the trusteeship system. According to her draft "the TC shall hold in sacred trust the Principle of the Common Heritage of Mankind".[31] SG Annan took up this idea in his report about "Renewing the United Nations: … A new concept of trusteeship".[32] However, up to now no immediate steps have been taken to implement the above mentioned ideas. So the proposal to reactivate the TC to take care of the global commons seems presently to be a rather remote vision.

V. Conclusion

The idea of trust has a long history, also in international law. In some present cases the provisions of the mandate still seem to be of importance. Although the trusteeship system of the United Nations is not active any more, proposals to reactivate this system are not lacking. Also, there are new forms of peace-keeping involving nation-building tasks which can be described as a de facto trusteeship.

So the concept of trusteeship is not only a topic of historic interest, but an issue relevant for present problems in international law. The latest proposal is "to create a trusteeship for Palestine"[33], an idea that clearly demonstrates the up-to-dateness of the concept of trust in international law.

[30] Brown Weiss, Intergenerational Equity: A legal framework for global environmental change, in: Brown Weiss (ed.), Environmental Change and International Law, Tokyo 1992, p. 395

[31] Borgese, Ocean Governance and the United Nations, Dalhousie 1995, p. 240

[32] UN Doc. A/51/950 of 14th of July 1997

[33] Indyk, A Trusteeship for Palestine?, Foreign Affairs May/July 2003, pp. 53

Copyrighted material

Abkürzungsverzeichnis

A/PV	Assembly, Procès Verbaux
AdG	Archiv der Gegenwart
AJIL	American Journal of International Law
AVR	Archiv des Völkerrechts
Bd.	Band
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BYBIL	British Yearbook of International Law
Cmd.	Command
CONF	Conference
COPRI	Copenhagen Peace Research Institute
CTS	Consolidated Treaty Series
D.	Digesten
Diss.	Dissertation
DPA	Dayton Peace Agreement
ECMI	European Center for Minority Studies
ed.	"edition"
Ed.	"Editor"
EJIL	European Journal of International Law
EPIL	Encyclopedia of Public International Law
FF	Frankfurt am Main
FS	Festschrift
FVV	Friedensvertrag von Versailles
GAOR	General Assembly Official Records
HJIL	Harvard Journal of International Law
HR	High Representative
IAEA	International Atomic Energy Association
ICJ	International Court of Justice
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
IGH	Internationaler Gerichtshof
IJIL	Indian Journal of International Law
ILM	International Legal Materials
JIR	Jahrbuch für Internationales Recht
KFOR	Kosovo Force
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
LNTS	League of Nations Treaty Series
Min.	Minutes

NGO	Non-Governmental Organisation
No.	Number
OAPEC	Organisation of Arab Petrol Exporting Countries
OeZÖRVR	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
para.	Paragraph
PCIJ	Permanent Court of International Justice
pr.	principium
PRST	President of the Security Council
RdC	Recueil des Cours
Res.	Resolution
Rev.	Revision
RGDIP	Revue Générale de Droit International Public
S/PV	Security Council, Procès verbaux
SCOR	Security Council Official Records
SER	Series
SFOR	Stabilisation Force
SG	Secretary-General
SR	Sicherheitsrat
SRSG	Special Representative of the Secretary General
SWA	South West Africa
ST	Secretary
St. IGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
SVN	Satzung der Vereinten Nationen
T/	Trusteeship Council
TC	Trusteeship Council
UNCIO	United Nations Conference on International Organisation
UNEF	United Nations Emergency Force
UNEP	United Nations Environmental Programme
UNITAF	Unified Task Force
UNMIK	United Nations Interim Administration in Kosovo
UNOSOM	United Nations Operation in Somalia
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNSCOP	United Nations Special Committee on Palestine
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia
UNTAES	United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor
UNTEA	United Nations Temporary Executive Authority

UNTS	United Nations Treaty Series
Vol.	Volume
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Copyrighted material

Einleitung

A) Bedeutung des Untersuchungsgegenstandes

Beim völkerrechtlichen Mandat und der völkerrechtlichen Treuhand handelt es sich um wohletablierte Rechtsinstitute zur Verwaltung abhängiger Gebiete, deren ideengeschichtliche Wurzeln lange zurückreichen.[1] Das Mandatssystem des Völkerbundes ist wesentlicher Bestandteil der Völkerbundsatzung und damit der Nachkriegsordnung nach dem Ersten Weltkrieg. Ebenfalls kommt dem Treuhandsystem der UNO innerhalb der Organisation große Bedeutung zu: Die Kapitel XII und XIII der Charta sind allein dem Treuhandsystem gewidmet. Der UN-Treuhandrat ist gem. Art 7 der Charta Hauptorgan, formal gleichberechtigt neben Sicherheitsrat und Generalversammlung.

Außerdem handelt es sich bei der Treuhand allgemein um ein bedeutendes Prinzip, das in fast allen wichtigen Rechtsordnungen zu finden ist. Insoweit ist die völkerrechtliche Umsetzung dieses Prinzips, das mandatum iuris gentium, wesentlicher Bestandteil der Völkerrechtsordnung.

Auch wenn die Bedeutung des Mandats- und Treuhandsystems für das Völkerrecht unbestritten sein dürfte, muss man feststellen, dass nach Entlassung des letzten Treuhandgebietes in die Unabhängigkeit im Jahre 1994 nunmehr auch das UN-Treuhandsystem praktisch Geschichte geworden

[1] Castanon, RdC 1954 II (86), S. 561, 621 ff.

ist.[2] Dass die völkerrechtliche Treuhand aber auch in Zukunft noch bedeutsam sein könnte, sei es auch nur indirekt, macht folgendes Zitat von IGH-Richter McNair deutlich:

> *„... in its future development the law governing the trust is a source from which much can be derived."*[3]

B) Bedürfnis einer Untersuchung des Themas

Das völkerrechtliche Mandat und die völkerrechtliche Treuhand sind allein schon aus geschichtlichem Interesse eine ausführlichere Untersuchung wert. Es gibt jedoch weitere Aspekte, die eine Untersuchung dieses Themas noch lohnenswerter erscheinen lassen.

Der Fall des ehemaligen Mandatsgebietes Südwestafrika ist trotz seines Abschlusses in jüngster Vergangenheit auch in der Gegenwart noch äußerst relevant, da in diesem Fall die Kompetenz von UN-Organen, bestimmte rechtliche Wirkungen herbeizuführen, in Frage steht, es somit um die auch heute aktuelle Problematik geht, wie viel Rechtsmacht der UNO zugestanden wird.

Außerdem ist festzustellen, dass rechtliche Umstände aus der Mandats- oder Treuhandzeit auch auf aktuelle rechtliche Fragestellungen Auswirkungen haben. So stellt sich z. B. im Falle Israels die Frage, inwieweit Bestimmungen des Palästina-Mandats einen rechtlichen Titel über heutzutage umstrittene Gebiete stützen oder begründen können.

Der Fall Naurus, in dem es um die Wiedergutmachung kolonialen Unrechts geht, tangiert ebenfalls ein brisantes Thema, das gegenwärtig von höchster Aktualität ist, wie an den Wiedergutmachungsforderungen afrikanischer Staaten anlässlich des UN-Gipfels gegen Rassismus ersichtlich ist.

C) Die „Neue Treuhand" – Anstoß für diese Arbeit

Den eigentlichen Anstoß für das Verfassen einer größeren Arbeit über das Themas „Mandat und Treuhand im Völkerrecht" gaben neuere Entwicklungen im Bereich der internationalen Sicherheitspolitik. Seit dem Ende des kalten Krieges ist es verstärkt überwiegend in Gebieten des ehemaligen Sowjetimperiums zu militärischen Interventionen des „Westens" mit an-

---

[2] Mit Beendigung der Treuhandschaft der USA über die strategische Zone der Pazifik-Inseln (vgl. SR-Res. 683 (1990)) ist das letzte Treuhandgebiet „in die Unabhängigkeit entlassen" worden, so dass der Treuhandrat seine regulären Zusammenkünfte eingestellt hat. (Res. 220 v. 25.5.1994; vgl. auch Rauschning, UN Trusteeship System, in: Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law (fortan zitiert als EPIL), Bd. IV von IV, Amsterdam u. a. 1992-1997, S. 1200)

[3] Sir Arnold McNair, Separate Opinion, Status of South-West Africa, ICJ Reports 1950, S. 149

schließender Etablierung einer UN-Verwaltung gekommen. In Bezug auf solche Fälle wie Somalia, Kosovo, Afghanistan und vielen mehr ist in der Diskussion immer wieder der Begriff „Treuhand" gefallen.

Freudenschuß stellt in seiner Evaluierung der UN-Intervention in Somalia die These auf, dass durch das weitreichende Mandat des UN-Sicherheitsrates im Prinzip eine Treuhandschaft über den „failed state" Somalia begründet worden sei:

> *„This (SCR 837 allowing to take all necessary measures to establish the effective authority of UNOSOM II), together with the broad mandate the UN operation in Somalia comes as close to establishing a … trusteeship over a failed State as it probably ever will."*[4]

Das weite Mandat von UNOSOM II zum „nationbuilding" ließ auch bei anderen Autoren die Überlegung aufkommen, ob es sich nicht tatsächlich um „some modern version of trusteeship over an ex-colonial country" handele.[5] Dass die zu erfüllende Aufgabe der internationalen Gemeinschaft in Somalia umfangreicher war als bei einer klassischen peace-keeping-Operation, hat der UN-Generalsekretär prägnant in seinem Jahresbericht geäußert:

> *„In short, the task involves nothing less than the reconstruction of an entire society and nation."*[6]

Diese „grundlegende Aufgabenverschiebung" in Bezug auf ein „neuartiges Aufgabenspektrum, in dessen Mittelpunkt ein innerstaatlicher Aufbau steht," wird von Hufnagel auch als „Neue Treuhand bezeichnet.[7]

Ebenso sieht Marks in den Interventionen der UNO in Somalia, aber auch in Jugoslawien ein Wiederaufleben des Treuhandsystems:

> *„…the proposal that countries with failed, failing and oppressive governments may require temporary assistance in governance from the international community is, in one sense, a replay of the trusteeship system."*[8]

---

[4] Freudenschuß, a. a. O.

[5] Crocker, Foreword in: Hirsch/Oakley, Somalia and Operation Restore Hope, Washington 1995, S. ix

[6] United Nations, Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, GAOR, 47th Sess., Suppl. No. 1 (A/47/1), S. 21, para. 148

[7] a. a. O., S. 211-212

Marks betrachtet demnach die Etablierung von „de facto government structures" durch die internationale Gemeinschaft, beispielsweise im Kosovo, als „international trusteeship or protectorate authority."[9]

Die Involvierung der UNO in administrativen Aufgaben in Bürgerkriegsgebieten wie Bosnien-Herzegovina und Kosovo wird von manchem Autor auch unter dem Begriff "international administration" geführt.[10] In diesem Zusammenhang wird die Übernahme von „Verwaltungsverantwortung" seitens der UNO für Gebiete wie Bosnien, Kosovo, Ost-Slawonien und Ost-Timor, also „zones of crisis", als nicht-nominelle Treuhand bezeichnet:

> *„An idea that once enjoyed limited academic currency at its best – international trusteeship for failed states and contested territories – has become a reality in all but name."*[11]

Man sieht, dass im Schrifttum viele Ansätze existieren, welche die völkerrechtliche Treuhand wiederaufgreifen und auf aktuelle Fälle wie beispielsweise Somalia oder Kosovo anwenden. Darum erscheint es lohnenswert, die völkerrechtlichen Institute Mandat und Treuhand einer gründlicheren Untersuchung zu unterziehen, um ihre Anwendung auf aktuelle Entwicklungen besser beurteilen zu können.

D) Inhaltlicher Abriss

Die Arbeit gliedert sich in drei Teile: Der erste Teil ist überwiegend historisch, der zweite Teil ist eine Analyse ausgewählter Fälle mit Gegenwartsbezug, und im letzten Teil werden aktuelle Tendenzen in Bezug auf eine Wiederbelebung der völkerrechtlichen Treuhand oder ähnlicher Konzeptionen diskutiert.

Im ersten Teil werden neben der Historie beider Rechtsinstitute auch theoretische Grundlagen behandelt, so die Abgrenzung zu anderen Rechtsinstituten und spezielle rechtliche Fragestellungen wie die Problematik der Souveränität. Bei der Untersuchung dieser rechtlichen Grundlagen von Mandats- und Treuhandsystem wird gewissermaßen die Basis für einen Vergleich mit den später diskutierten aktuellen Entwicklungen gelegt.

---

[8] Marks, Transitional Governance, A Return to the Trusteeship System?, American Diplomacy 1999 (4), Internet-Ausgabe: http://www.unc.edu/dpts/diplomat/AD_Issues/amdipl_10/marks2.html, S. 1

[9] Marks, a. a. O., S. 2

[10] Caplan, A New Trusteeship? The International Administration of War-Torn Territories, Oxford 2002

[11] Caplan, A New Trusteeship, a. a. O., S. 7

Im Zweiten Teil werden drei Fälle ausführlich analysiert:, Südwestafrika-Namibia, Israel-Palästina und Nauru.

Im Falle Südwestafrikas geht es um weitgehende Kompetenzen, die verschiedene UN-Organe für sich in Anspruch genommen haben. Die rechtliche Beurteilung dessen steht auch im Zusammenhang mit der zukünftigen Entwicklung der UNO.

Die rechtlichen Implikationen aus der Mandatszeit sind im Falle Israels für verschiedene Fragen des gegenwärtigen Konflikt von großer Relevanz.

Im Falle Naurus ist besonders die Konsequenz einer Verletzung der Treuhandpflichten von Interesse. Der Fall hat neben dem vor nicht langer Zeit eingestellten Verfahren vor dem IGH auch aktuellen Bezug dadurch, dass die Thematik der Wiedergutmachung kolonialen Unrechts gegenwärtig diskutiert wird.

Im Dritten Teil geht es um die Zukunft der völkerrechtlichen Treuhand. Es werden mehrere Fälle untersucht, die unter der Rubrik „Neue Treuhand" auf ihre Vergleichbarkeit mit dem bekannten Mandats- und Treuhandsystem des Völkerbunds bzw. der UNO untersucht werden.

Außerdem werden verschiedene Ansätze zur Reaktivierung oder Reformation des UN-Treuhandsystems angesprochen, darunter den einer Treuhand für „failed States" oder gar für das „common heritage of mankind".

Die Arbeit schließt mit einer Zusammenfassung und Schlussbetrachtung.

Copyrighted material

Erster Teil: Theoretische Grundlagen – das historische und rechtliche Vermächtnis von Mandats- und Treuhandsystem

A) Überblicksartige Begriffsdefinition

I. Mandat

Der Begriff Mandat wird in vielen unterschiedlichen Zusammenhängen gebraucht, z. B. im politischen, staatsrechtlichen oder privatrechtlichen Bereich.[12] Im Kontext dieser Arbeit soll grundsätzlich nur das völkerrechtliche Mandat, das „mandatum iuris gentium" von Interesse sein. Die Völkerrechtslehre wurde mit dem Begriff des mandatum iuris gentium als besonderem Rechtsinstitut erstmals 1919 durch die Abfassung des Art. 22 VBS als Teil des Friedensvertrages von Versailles konfrontiert.[13]

Es erscheint kein leichtes Unterfangen, das völkerrechtliche Mandat in eine Definition zu gießen, die das Institut in all seinen Facetten widerspiegelt. Dennoch sollen Definitionsversuche von Völkerrechtslehrern vorgestellt werden, damit man zumindest am Anfang einen groben Überblick erhält, was wesentliche Charakteristika jenes Instituts sind.
Fulda beispielsweise definiert das völkerrechtliche Mandat folgendermaßen:

---

[12] Brockhaus Enzyklopädie (17.Aufl.), Bd. 12, Wiesbaden 1977-82, Mandat, S. 73 ff.

[13] Schneider, Das Völkerrechtliche Mandat, Frankfurt 1926, S. 1

> *„Das völkerrechtliche Mandat ist die auf Grund eines Auftragsverhältnisses übertragene Vormundschaft von Staaten, die dieselbe in fremdnützigem Interesse (trust) zu verwalten haben."*[14]

Schneider legt in seiner Definition mehr Wert auf das betroffene Volk im Mandatsgebiet:

> *„(Mandat ist) die Verwaltung eines genau bestimmten Gebietes durch eine einzelne Macht für die eigentlichen Träger der Hoheitsrechte namens des Völkerbundes unter genau bestimmten in Art. 22 VBS grundsätzlich und in der Mandatssatzung im einzelnen festgelegten Bedingungen."*[15]

Die beiden Definitionen sind natürlich von einem politisch gefärbten deutschen Verständnis des völkerrechtlichen Mandats geprägt, nämlich dass den Alliierten und Assoziierten Hauptmächten bzw. den Mandataren keine Souveränität über die Gebiete zustehen soll.

Trotz der irreführenden Tendenz der zitierten Definitionsversuche kann man diesen jedoch entnehmen, dass die rechtliche Natur und der Inhalt des völkerrechtlichen Mandats anhand der zugrundeliegenden Rechtsquellen, namentlich Art. 22 VBS sowie den einzelnen Mandate, beurteilt werden müssen. Jedenfalls wäre eine Beurteilung der rechtlichen und inhaltlichen Ausgestaltung des völkerrechtlichen Mandats unter Zugrundelegung des gleichnamigen privatrechtlichen Instituts verfehlt.[16]

So gibt es neben den Definitionsansätzen bezüglich des völkerrechtlichen Mandats, die stillschweigend ein Verhältnis von Mandatsmacht und Einwohnern des Mandatsgebiets wie das zwischen Vormund und Mündel annehmen, wohl realitätsnähere Definitionsversuche, nach denen es sich bei dem Mandat um eine „colony in all but name" handelt.[17]

Die Frage der rechtlichen und inhaltlichen Natur des völkerrechtlichen Mandats wird im weiteren Verlauf dieser Arbeit noch ausführlicher thematisiert werden.

II. Treuhand

Der Begriff Treuhand, im englischen „trust" oder „trusteeship", taucht ebenfalls in unterschiedlichen Bereichen in jeweils wechselnden Bedeutungen auf, so neben der völkerrechtlichen Treuhand auch im nationalen Pri-

---

[14] Fulda, Das Wesen des völkerrechtlichen Mandats nach dem Völkerbundstatut, Marburg 1934, S. 14

[15] Schneider, Das Völkerrechtliche Mandat, Frankfurt 1926, S. 31

[16] Silagi, Von Deutsch-Südwest zu Namibia, Ebelsbach 1977, S. 58

[17] Pugh, „Protectorate democracy" in south-east Europe, Copenhagen 2000, S. 2

vat- oder Öffentlichen Recht, im politischen Bereich etc.[18] Rechtsquelle für die völkerrechtliche Treuhand ist das UN-Treuhandsystem,[19] der sachliche Nachfolger des Mandatssystems.

Allgemein wird Treuhand oder Treuhandschaft definiert als:

> *„Verwaltung fremder Interessen ... durch einen Treuhänder, ... (≈ B) einen Staat."*[20]

Dieses allgemeine Verständnis von „Treuhand" ist aber nicht auf die völkerrechtliche Treuhand exakt übertragbar, die nach den ihr zugrundeliegenden Rechtsquellen, namentlich der UNO-Charta und den Treuhandabkommen bestimmt werden muss. Daher definiert Rauschning die völkerrechtliche Treuhand im Hinblick auf das UN-Treuhandsystem:

> *„The International Trusteeship System provides for the administration of certain non-self-governing territories by fully developed states acting as trustees; the respective territory must be governed for the benefit of the population and with the aim of its progressive development ..."*[21]

Die in dieser Definition vorgenommene Einordnung der Treuhandgebiete als "non-self-governing territories", also abhängige Gebiete passt auch zu der Beurteilung der Mandatsgebiete als "colonies in all but name".

Überhaupt bestehen zwischen völkerrechtlichem Mandat und völkerrechtlicher Treuhand in der rechtlichen Ausgestaltung und inhaltlich nur marginale Unterschiede. Lauterpacht spricht daher im Hinblick auf das UN-Treuhandsystem von einer „(substitution) for the mandates system (by) a new machinery with a different name – that of trusteeship."[22]

Die angebliche „Weiterentwicklung"[23] des Mandats- durch das Treuhandsystem wird von Hall wohl realistisch als nicht gegeben angesehen, denn „the additional substance does not correspond to the additional words. For the additions consist in the main of the spelling-out in much greater detail of what was already implicit in the Covenant and the Mandates."[24]

Somit kann man festhalten, dass es sich auch bei der völkerrechtlichen Treuhand um ein Rechtsinstitut mit privatrechtlicher Konnotation handelt,

---

18 Brockhaus Enzyklopädie (17. Aufl.), Bd. 18, Treuhand, S. 843 ff.

19 Art. 75 ff. SVN (Kapitel XII und XIII)

20 Brockhaus Enzyklopädie, a. a. O., S. 843

21 Simma, (Hrsg.), Kommentar SVN/Rauschning, München 1991, Art. 75 Rn 1

22 Lauterpacht, (Oppenheims) International Law, A Treatise, Vol I – Peace, 8th ed., London/New York/Toronto 1955, S. 223; ähnlich auch Ipsen, Völkerrecht, 4. Aufl.,München 1999, S. 428

23 Menzel, Treuhandgebiete in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. III, Berlin 1962, S. 451

24 Hall, Mandates, Dependencies, and Trusteeship, London 1948, S. 278

welches aber ausschließlich nach völkerrechtlichen Normen wir der UNO-Charta und der Treuhandabkommen beurteilt werden kann.

Ebenso wie das völkerrechtliche Mandat stellt die völkerrechtliche Treuhand ein abhängiges Gebiet dar, dessen inhaltliche und rechtliche Ausgestaltung kaum von derjenigen des Mandats abweicht, was aber später noch detaillierter herausgestellt werden soll.

B) Abgrenzung zu anderen Rechtsinstituten

I. Abgrenzung zum Protektorat

Beim Protektorat handelt es sich um ein wohletabliertes Institut des Völkerrechts, das sachlich mit dem mandatum iuris gentium im Zusammenhang steht. Ein Protektorat liegt meist im völkerrechtlichen Sinne, möglicherweise aber auch im staatsrechtlichen und kirchenpolitischen Sinne vor.[25] Das Protektorat taucht in den Lehrbüchern meist in seinen negativen Erscheinungsformen auf,[26] nämlich unter dem Gesichtspunkt der beschränkten Souveränität eines meist kleineren Staates durch einen Protektoratsvertrag.[27] Beim „Protektorat Böhmen und Mähren" kann man annehmen, dass es sich eigentlich um eine autonome Provinz[28] des Deutschen Reiches handelte, die ihre „im Rahmen des Protektorates zustehenden Hoheitsrechte im Einklang mit den politischen, militärischen und wirtschaftlichen Belangen des Reiches"[29] ausüben musste.

Außer dem Negativbeispiel „Protektorat Böhmen und Mähren" gibt es jedoch andere Fälle, in denen die Errichtung eines Protektorats nicht einer Einverleibung gleichkam. So ist in der Geschichte keineswegs immer nur der Fall festzustellen, dass der protegierte Staat stets vollständig auf Ausübung seiner Außenpolitik verzichtet hätte, dann wäre solch ein Staat nämlich als internationales Rechtssubjekt in tatsächlicher Hinsicht weitgehend verblasst.[30] Das Institut des Protektorates ist daher differenziert in allen seinen Erscheinungsformen im Laufe der Geschichte zu betrachten:

Eine Art Protektoratsverhältnis gab es schon im Mittelalter zwischen Feudalherrn und Vasallen.[31] Die „Souveränität" des Vasallen war dabei

---

[25] Zu letzterem vgl. Lammeyer, Das französische Protektorat im Orient, Leipzig 1919

[26] Zum Protektoratsbegriff mit negativer Konnotation vgl. Ossenbrück, Deutschland – Protektorat Englands und Amerikas?, München 1919

[27] Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, 10. Aufl.,Köln/Berlin/Bonn/München 2000, Rn 735

[28] Nach Art. 3 I "Erlass des Führers und Reichskanzlers über das Protektorat Böhmen und Mähren, in: Deutsche Bank, Böhmen und Mähren im Deutschen Wirtschaftsraum, Berlin 1939, S. 7 ff. ist „das Protektorat Böhmen und Mähren autonom und verwaltet sich selbst."

[29] Art. 3 II des "Erlass des Führers und Reichskanzlers über das Protektorat Böhmen und Mähren, in: Deutsche Bank, Böhmen und Mähren im Deutschen Wirtschaftsraum, Berlin 1939, S. 8

[30] Bates, Protectorates and Mandates, BYBIL 1921-22, S. 111

[31] Bates, a. a. O., S. 114

nicht unerheblich eingeschränkt. Im Zeitalter der Renaissance gab es dagegen ausgewogenere Formen eines Protektorates, d. h. der protegierte Staat musste nur geringe Eingriffe in seine eigenen Bereiche dulden. Genua beispielsweise wurde von Frankreich und Spanien Schutz garantiert; nach dem Prinzip „quid pro quo" musste es dafür den Protektoren im politischen Bereich seine Dankbarkeit erweisen, z. B. durch Zulassung einer Garnison.[32] Dabei wurde die Souveränität des protegierten Gebietes im Gegensatz zur späteren Praxis nicht angetastet.

Ab Anfang des 19. Jahrhunderts bekam der Begriff Protektorat durch die Praxis der herrschenden Mächte eine negative Konnotation. Der Schutz eines bestimmten Gebietes war meist nur Vorwand, um den eigenen Einflussbereich auszudehnen, oft handelte es sich schlicht um eine Annexion nach erfolgter militärischer Intervention. Als Beispiel können die Ionischen Inseln dienen: 1815 unter britische Protektion gebracht, löste der König das Parlament der unter seinem Schutz stehenden Inseln auf, so dass deren Souveränität gegen null ging.[33] Noch schamloser gingen die Kolonialmächte in Afrika bei Verträgen mit den hiesigen Häuptlingen vor.[34] Zwar wurde den Stämmen Schutz garantiert, dafür mussten sie sich aber auch in hohem Maße ausbeuten lassen, weshalb viele auch diese Konstellation nicht als Protektorat ansehen.[35]

Zu fragen ist nun, inwiefern sich das Protektorat vom Mandat gem. Art. 22 VBS unterscheidet.

Es ergeben sich sowohl rechtliche als auch inhaltliche Unterschiede. Zunächst ist die unterschiedliche Trägerschaft von Hoheitsgewalt zu nennen. In fast allen Mandaten übernimmt der Mandatar die gesamte Staatsgewalt. In einem eingeschränkten Protektorat wie in z. B. im Falle Genuas verbleibt dem protegierten Staat jedoch die Staatsgewalt größtenteils erhalten. Dieser Unterschied ist dadurch zu erklären, dass die meisten Mandatsgebiete einfach zu ungenügend entwickelt waren, um ein Staatswesen nach europäischen Maßstäben zu führen.

Einen weiteren Unterschied zwischen Protektorat und Mandat kann man darin sehen, dass ersteres durch einen Vertrag zwischen Protégé und Begünstigtem begründet wird, beim Mandat aber noch der Völkerbund als genehmigende Institution involviert ist. Beim Mandat erfolgte zunächst eine Zession bestimmter Gebiete der Kriegsverlierer an die Gewinner.[36] Dann wurden die Mandate – deren Rechtsnatur als Vertrag umstritten aber wohl h. M. ist [37]- von den designierten Mandataren dem Völkerbundrat zur

[32] a. a. O., S. 109

[33] Bates, a. a. O., S. 111 ff.

[34] Hoffmann, Protectorates, EPIL, Bd. III, S. 1154

[35] Hoffmann, a. a. O.

[36] So auch Bates, a. a. O., S. 118

[37] Simma, Kommentar SVN/Rauschning, Art. 79, Müchen 1991, Rn 3 (deutsche Ausgabe); Abendroth, Die völkerrechtliche Stellung der B- und C- Mandate, Breslau 1936, S. 44 ff.

Bestätigung („confirmation") vorgelegt, wobei nur die Völker der A-Mandate in ihren Interessen berücksichtigt werden sollten, aber kein ausdrückliches Mitentscheidungsrecht hatten.

Festzuhalten bleibt also, dass die rechtliche Konstruktion von Protektorat und Mandat in einigen Punkten wesentlich divergiert.

Inhaltlich ist ein Vergleich mit dem Mandat aufgrund der großen Varianz in den Erscheinungsformen des Protektorates kaum möglich. Allerdings erinnert die Verwaltung der Mandatsgebiete in einigen Fällen, z. B. Nauru, an die negativ besetzte Form des Protektorats, in der das Protektoratsgebiet für die Zwecke des „Protektors" regelrecht ausgebeutet wird.

Ebenfalls weist das Religionsprotektorat Frankreichs über die Christen im Orient, besonders in der Levante, inhaltliche Ähnlichkeiten zum Mandat auf. Es werden nämlich, gleich einem Minderheitenschutzvertrag, gewisse humanitäre Verpflichtungen übernommen, im konkreten Fall zugunsten der orientalischen Christen.[38] In ähnlicher Weise haben die Verwaltungsmächte in den Mandaten Verpflichtungen zum Schutz der Bevölkerung des Mandatsgebietes übernommen, z. B. Art. 15 des Palästina-Mandats, in dem die freie Religionsausübung auch der Nicht-Juden gewährleistet wird.

II. Abgrenzung zur Kolonie

Der Begriff der Kolonie ist in seinem Gebrauch und seinen Bedeutungen sehr vielschichtig, d. h. er wird außer im völkerrechtlichen Sinne auch im ethnographischen, wirtschaftlichen, historischen, politischen, sozialen und technischen Sinne gebraucht.[39] „Kolonie" leitet sich etymologisch vom lateinischen colere ab, was besiedeln bedeutet.[40] So kann man das inhaltliche Substrat des Begriffs „Kolonie" als Besiedlung eines Gebietes, in dem u. U. schon Einheimische in eher geringer Zahl ansässig sind, durch Kolonisten einer fremden Nation fernab vom Mutterland zusammenfassen.[41] Kolonialismus betrieben schon die Phönizier, Griechen, Römer, Chinesen, Araber, Türken, zu Beginn der Neuzeit Spanien und Portugal, dann Großbritannien, später Holland und Frankreich, und erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts das Deutsche Reich, Belgien, Italien, Japan und die USA.[42]

Die Kolonien dieser Mächte wurden –oft euphemistisch- teils mit anderen Begriffen als dem der Kolonie umschrieben, z. B. „Schutzgebiete" (Deutsches Reich), „territoires d'outre mer" (Frankreich) und recht treffend „dependencies" (USA).

---

[38] Lammeyer, Das Französische Protektorat über die Christen im Orient, Leipzig 1919, S. 53 ff.

[39] Fulda, Das Wesen des völkerrechtlichen Mandats nach dem Völkerbundstatut, Marburg 1934, S. 47

[40] Daher versteht man unter dem „colonus" den Feldbauern, Brockhaus Enzyklopädie, Kolonie, Bd. 10, S. 364

[41] vgl. auch die Definition bei Emacora, Colonies and Colonial Régime, EPIL, Bd. I, S. 662

[42] a. a. O., S. 663

Einer der ersten, der sich mit den völkerrechtlichen Dimensionen der Kolonie auseinandergesetzt hat, war Franciscus de Victoria. In seiner bekannten Vorlesung „De Indis" weist er anhand des Naturrechts nach, dass den Spaniern Handel mit den Eingeborenen erlaubt sein muss:

> *„Item tertio, principes tenentur diligere Hispanos iure naturali. Ergo non licet eis, si potest fieri sine detrimento illorum, prohibere illos a commodis suis sine causa."*[43]

Auch bez. der natürlichen Ressourcen spricht de Victoria den Kolonisten ein Teilhaberecht zu:

> *„Ergo, si aurum in agro vel margaritae in mari aut aliud quodcumque in fluminibus non est appropriatum, iure gentium erit occupantis, sicut et pisces in mari."*[44]

De Victoria hatte also eine Art friedlicher Koexistenz zwischen Kolonisten und Eingeborenen gefordert, was man daran erkennt, dass er bestrebt ist, beiderseits bestehende Rechte in einen Ausgleich zu bringen. Allerdings hat die spätere Praxis oft aufs gröbste die gegenüber den Eingeborenen bestehenden Pflichten missachtet. Das Gebiet der Kolonie wurde sowohl wirtschaftlich als auch politisch-rechtlich zum vom Mutterland abhängigen Gebiet gemacht. Dies geschah mittels unterschiedlicher Methoden, z. B. Okkupation bzw. Annexion wie im Falle Frankreichs, das sich die Gebiete territorial einverleibt hat, oder aber durch völkerrechtlichen Vertrag wie durch Errichtung eines „Protektorats".[45] Deutschland beispielsweise hat seine Kolonien durch eine Kombination von Okkupation herrenlosen Gebiets und Unterwerfungsverträgen mit den lokalen Häuptlingen erworben.[46] Durch diese Völkerrechtsakte wurde das Deutsche Reich vollständiger Souverän über die sog. Schutzgebiete. Darum ist das Hauptmerkmal der Kolonie in völkerrechtlicher Hinsicht die rechtliche Abhängigkeit des gesamten Gebietes mitsamt der einheimischen Bevölkerung zum Mutterland:

---

[43] „Die barbarischen Fürsten sind verpflichtet, die Spanier auf Grund des Naturrechts zu lieben. Daher ist es ihnen verboten, die Spanier von den Vorteilen des Handels grundlos fernzuhalten, wenn dies ohne Schaden für jene möglich ist."

Franciscus de Victoria, De Indis recenter inventis et de jure belli Hispanorum in barbaros, in: Schätzel (Hrsg.), Klassiker des Völkerrechts, Bd. II, Tübingen 1952, S. 96

[44] „Wenn also das Gold im Erdboden, die Perle im Meer oder irgend etwas anderes in den Flüssen keinem gehört, so wird es nach dem Völkerrecht Eigentum desjenigen, der es ergreift, genau so wie der Fisch im Meer.", a. a. O., S. 98

[45] Fulda, Das Wesen des völkerrechtlichen Mandats nach dem Völkerbundstatut, Marburg 1934, S. 48

[46] Stengel, Die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete, Tübingen und Leipzig 1901, S. 19

„Kolonie (ist) daher ein Land, das von einem Kulturland staats- oder völkerrechtlich abhängig ist und dessen wirtschaftlichen und politischen Zwecken dient."[47]

Einige wollen in der angeblich fehlenden Uneigennützung bei der kolonialen Verwaltung den wesentlichen Unterschied zum Mandat festmachen. Sie verweisen darauf, dass die Verwaltung der Mandate gem. Art. 22 II VBS im Namen des Völkerbundes erfolge und der Mandatar gem. Abs. I uneigennützig zum Wohle der Eingeborenen handele. Der Mandatar sei daher eher ein Treuhänder:

„The mandatory's status is not that of a proprietor but that of a trustee."[48]

Dabei wird jedoch übersehen, dass die britische Kolonialpolitik schon seit Edmund Burkes Zeiten ebenfalls von dem Prinzip der Treuhandschaft geprägt war. Lord Lugard zeigte dies besonders deutlich in seiner Konzeption des „Dual Mandate",[49] die sachlich praktisch gleichbedeutend mit dem „sacred trust of civilization" des Völkerbundes war.

Die humanitären Verpflichtungen, die Art. 22 VBS den Mandataren auferlegte, unterschieden sich kaum von bereits bestehenden internationalen Übereinkünften. Die Staaten mit Kolonien waren nämlich schon 1885 durch die Kongo-Akte an Verpflichtungen gegenüber den Eingeborenen gebunden (Verbot des Sklavenhandels etc.); die Einhaltung dieser Verpflichtungen wurde allerdings von keinem internationalen Organ wie der Permanent Mandates Commission überwacht.[50]

Auch wurde als Abgrenzungskriterium darauf verwiesen, dass in den staatsrechtlich abhängigen Kolonien, also den Kolonien im engeren Sinne, der Souverän des Mutterlandes Staatsgewalt im eigenen Namen ausübt, z. B. §1 SchGG:[51] „Die Schutzgewalt in den deutschen Schutzgebieten übt der Kaiser im Namen des Deutschen Reiches aus."[52] Die Verwaltungsmacht in den Mandatsgebieten verfügte praktisch in allen Mandaten ebenfalls über „full power of administration", nur dass sie diese nicht ausdrücklich im eigenen Namen ausübte.

Als Unterschied zur Kolonie wurde auch genannt, dass die Einwohner des Mandatsgebietes nicht die Staatsangehörigkeit des Mutterlandes besit-

---

47 Fulda, a. a. O.

48 Woolf, Scope of the mandate under the League of Nations, London 1920, S. 132

49 vgl. Robinson, das Dilemma der Treuhandschaft, (deutsche Übersetzung), in: Albertini, Moderne Kolonialgeschichte, Köln/Berlin 1970, S. 231

50 Fulda, Das Wesen des völkerrechtlichen Mandats nach dem Völkerbundstatut, Marburg 1934, S. 54f.

51 Schutzgebietsgesetz.

52 Stengel, Die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete, Tübingen und Leipzig 1901, S. 38

zen.[53] Der Völkerbundrat hatte nämlich beschlossen, dass der Status der Bewohner der Mandatsgebiete abweichend von dem der Staatsangehörigen der Mandatare sein sollte;[54] somit gab es anstatt einer Staatsangehörigkeit meist eine „Mandatszugehörigkeit".[55]

Jedoch erhielten die Einwohner von Kolonien auch nicht immer die Staatsangehörigkeit des Mutterlandes. In den Deutschen Kolonien beispielsweise wurde – jedenfalls im staatsrechtlichen Sinne - unterschieden zwischen Schutzgebietsangehörigen und Reichsangehörigen.[56]

Zusammenfassend kann man sagen, dass sich der völkerrechtliche Begriff der Kolonie und das mandatum iuris gentium nur marginal unterscheiden, so dass man die Begriffe auch gleichsetzen könnte. Auf den exakten völkerrechtlichen Status der Mandatsgebiete wird an späterer Stelle noch vertieft eingegangen.

III. Abgrenzung zur Internationalisierung

Unter Internationalisierung versteht man die Beschränkung oder Aufhebung der Souveränität eines einzelnen Staates über ein bestimmtes Gebiet im internationalen Interesse zugunsten eines anderen Staates (Beispiel Panama-Kanal), einer Staatengruppe (Beispiel Suez-Kanal) oder der „internationalen Gemeinschaft", also rechtlich konkreter die UNO oder der Völkerbund.[57]

Bekanntes Beispiel für eine Internationalisierung zur Zeit des Völkerbundes war das Saargebiet. Im Versailler Vertrag wurde in Artt. 45-50 nebst Anhang das „internationalized territory of the Saar basin" geschaffen.[58] Das rechtliche Regime über dieses Gebiet war folgendermaßen beschaffen:

Deutschland verzichtete auf die Staatsgewalt im Saargebiet (Art. 49) zugunsten einer Kommission des Völkerbundes, die alle Regierungsaufgaben übernahm (§ 19 Anhang) und damit faktischer Souverän war. Zusätzlich wurde das Gebiet demilitarisiert (§ 30 Anhang). Nach 15 Jahren sollte die Bevölkerung des Saargebiets darüber entscheiden, wen sie sich als endgültigen Souverän wünscht. (Art. 49)

---

[53] zum Thema vgl. den Aufsatz von Norman Bentwich, Nationality in Mandated Territories detached from Turkey, BYBIL 1926 (VII), 97-109

[54] „The status of the native inhabitants of a mandated territory is distinct from that of the nationals of the mandatory Powers, and cannot be identified therewith by any process having general application", zitiert in: Prime Minister's Department, Grant of Naturalisation to Persons in Mandated Territories, Melbourne, July 26th 1923

[55] Diesbezüglich vgl. auch Urteil des OVG Berlin vom 22.08.1991 und Urteil des BVerwG v. 28.09.93 mit Kommentar von Silagi in: Das Standesamt 1992, S. 181-183 sowie Das Standesamt 1994, S. 86-87

[56] Hoffmann, Einführung in das Deutsche Kolonialrecht, Leipzig 1911, S. 22

[57] Wolfrum, Internationalization, EPIL, Bd. II, S. 1395

[58] RGBl. 1919 II, S. 769 ff.

Von großem Interesse gerade auch bei der Frage der Abgrenzung gegenüber dem Mandat sind die Motive der Parteien, das Saargebiet zu internationalisieren und nicht einem Regime wie Art. 22 VBS zu unterstellen.

Frankreich hatte sich schon 1917 in einem Geheimvertrag mit Russland dessen Anerkennung des französischen Anspruchs auf das Saargebiet versichert und versuchte in Paris, dies auch gegenüber den westlichen Alliierten durchzusetzen.[59] Eine Annexion des Gebietes durch Frankreich lehnten jedoch sowohl Lloyd George als auch Wilson, der dies als unvereinbar mit dem „Selbstbestimmungsrecht" der Bevölkerung ansah, ab. Daraufhin unterbreitete Frankreich den Vorschlag, das Saargebiet als Mandatsgebiet zu übernehmen. Dies fand jedoch auch nicht die Zustimmung Wilsons, da der Einfluss Frankreichs auf das von der Bevölkerungsmehrheit eher deutsche Gebiet zu groß gewesen wäre.

Schließlich einigte man sich darauf, dass Frankreich ein 10-jähriges Ausbeutungsrecht an den Kohlegruben erhielt und das Gebiet internationalisiert wurde. Mit diesem Kompromiss war allen Parteien gedient: Frankreich musste zufrieden sein, dass das Gebiet jedenfalls nicht mehr der Souveränität der Deutschen unterstand, die Deutschen konnten hoffen, dass durch eine Volksabstimmung ein erneuter Anschluss erfolgt, und Wilson hatte die beiden seiner Ansicht nach schlechteren Lösungen „Annexion" oder „Mandat" abgewendet.

Dieses Beispiel zeigt recht deutlich, dass sich die Mandats- und die Internationalisierungslösung sowohl politisch als auch rechtlich unterscheiden. Beim Mandatssystem wird das Mandat zwar im Namen des Völkerbundes ausgeübt - insoweit ist ein inhaltlicher Bezug zur Internationalisierung gegeben – Verwaltungsmacht ist aber der „Mandatar", der durch seine umfassende rechtliche Stellung auch erhebliche Einflussmöglichkeiten bezüglich der eigenen Interessen besitzt.[60]

Die Internationalisierung bietet sich als Lösung besonders für diejenigen Fälle an, in denen die Bestimmung eines Souveräns oder „Mandatars" aufgrund der verhärteten Fronten der Streitparteien nicht möglich ist und alle eher mit dem Ergebnis leben können, dass eine internationale Organisation und damit keine der Konfliktparteien das Gebiet verwaltet. Eine solche Ausgangssituation bestand auch im Fall von Triest, als das UNO-System gerade frisch etabliert war. Dieser Fall zeigt auch deutlich, welche Nachteile sich bei der Internationalisierungslösung ergeben.

Im Rahmen des Friedensvertrags mit Italien nach dem Zweiten Weltkrieg musste ein Ausgleich der Interessen Italiens und Jugoslawiens bezüglich Triest gefunden werden.[61] Neben wirtschaftlichen und Prestigegründen war Triest für beide Parteien von so großer strategischer Bedeutung, dass

[59] zu den historischen Hintergründen der Internationalisierung des Saargebiets vgl. Beck, Die Internationalisierung von Territorien, Stuttgart 1962, S. 31 ff.

[60] vgl. auch Beck, Die Internationalisierung von Territorien, Stuttgart 1962, S. 84 ff.

[61] Zur Entstehungsgeschichte des Regimes für Triest vgl. Beck, a. a. O., S. 41 ff.

aus sicherheitspolitischer Sicht keine Partei der anderen die Souveränität über die Hafenstadt überlassen konnte. Zusätzlich wurde der Konflikt noch dadurch verschärft, dass die Sowjetunion sich engagiert für den kommunistischen „Vasallen" einsetzte. Darum war die Internationalisierung Triests die einzig erfolgversprechende Lösung. Mit Inkrafttreten des italienischen Friedensvertrages[62] am 10. Februar 1947 entstand das „Free Territory of Triest". Das Regime für Triest war rechtlich folgendermaßen ausgestaltet:

Zunächst wurde das gesamte Gebiet demilitarisiert. Dann sollte der UN-Sicherheitsrat einen ihm unterstellten Gouverneur für das Gebiet ernennen. (Anhang VI, Art. 17) Dieser Gouverneur hatte gegenüber den ebenfalls vorgesehenen Einrichtungen wie Regierungsrat und Parlament sehr weitgehende Befugnisse, z. B. das Recht eigener Gesetzesinitiativen und Überwachung der übrigen Institutionen (Anhang VI, Artt. 19, 17). Mit solch einem mächtigen Gouverneur wollte man eine Verbesserung gegenüber dem Regime von Danzig erreichen, in dem der Völkerbund eine unbefriedigend schwache Position hatte.[63] Der entscheidende Schwachpunkt in der Internationalisierungslösung zeigte sich in der Folgezeit: aufgrund der Differenzen unter den Sicherheitsratsmitgliedern konnte kein Gouverneur ernannt werden, so dass das kunstvoll entwickelte Triester Regime nur auf dem Papier bestand. Der Konflikt wurde am 5. Oktober 1954 im sog. Verständigungsmemorandum von London zwischen Großbritannien und den USA provisorisch beigelegt.[64] Italien sollte die ursprünglich von den Westmächten besetzte Zone A erhalten, Jugoslawien Zone B, die sie schon im Krieg besetzt gehalten hatte. Im 1975 geschlossenen Vertrag von Osimo zwischen Jugolslawien und Italien wurden noch einmal die Grenzen des „Free Territory of Trieste" klar definiert; der status quo der Aufteilung wurde allerdings nicht ausdrücklich rechtlich bestätigt.[65]

Wie man am Fall Triests sieht, entstehen bei einer Internationalisierung eines Gebietes im Rahmen einer internationalen Organisationen oft dadurch Probleme, dass zu viele Nationen beteiligt sind und daher aufgrund von Interessengegensätzen eine Einigung bezüglich der Administration des Gebietes schwer fällt. Die rechtliche Konstruktion des Mandats- und Treuhandsystems ist durch die Bestimmung fast durchgängig nur einer Verwaltungsmacht praktikabler. In dieser unterschiedlichen rechtlichen Konstruktion ist auch der einzige Unterschied zwischen Mandats- bzw. Treuhandsystem und Internationalisierung zu sehen. Souverän ist beim Mandats- und Treuhandsystem nämlich nicht der Völkerbund oder die UNO; diese haben nur eingeschränkte Überwachungsfunktionen, während

[62] UNTS 1950, Bd. 49, 126-235

[63] Byrnes, Speaking Frankly, New York 1947, S. 147

[64] Panebianco, Trieste, EPIL, Bd. IV, S. 1003 ff.

[65] a. a. O.

politische und rechtliche Macht der Mandatar bzw. Treuhänder ausübt.[66] Einen Grenzfall zwischen Mandat bzw. Treuhand und Internationalisierung bildet jedoch der in Art. 81 a. E. SVN vorgesehene Fall, dass die UNO Treuhandmacht ist. Dann wäre nicht ein einzelner Staat Treuhänder sondern die UNO. Insoweit ist ein wesentlicher Unterschied in Bezug auf die Verwaltung internationalisierter Gebiet durch die UNO, wie es für Triest geplant war, kaum festzustellen. Freilich wäre die Rechtsgrundlage jeweils eine andere: bei der UNO als Treuhandmacht fänden Kapitel XII, XIII SVN Anwendung, bei einem internationalisierten Gebiet müsste vertraglich ein eigenes Regelungsregime ausbedungen werden, wie z. B. im Friedensvertrag mit Italien. Das Treuhandregime unterscheidet sich auch in der Zielsetzung von den meisten Internationalisierungsregimen: Da es sich bei den meisten Treuhandgebieten um wenig entwickelte Territorien handelt, bestehen gem. Art. 76 lit. b SVN einige Pflichten zur Entwicklung des Gebietes, ein Ziel das hinsichtlich internationalisierter Gebiete wie z. B. Triest nicht angestrebt wurde.[67] Somit lässt sich auch in dem Grenzfall, dass die UNO Treuhandmacht wird, noch eine Differenzierung zwischen Internationalisierung und Treuhand vornehmen. Überdies hat der in Rede stehende Fall geringe praktische Relevanz, da die UNO, ausgenommen die kurze Verwaltung West Irians, bisher noch nie Treuhandmacht war und eine direkte Einsetzung der UNO als Treuhandmacht auch in nächster Zeit nicht zu erwarten ist.

Zusammenfassend kann man sagen, dass sich die Internationalisierung primär dadurch von der Treuhand unterscheidet, dass ein bestimmtes Gebiet nicht einem Mandatar oder Treuhänder unterstellt wird, sondern einer internationalen Organisation wie dem Völkerbund. Wie die Geschichte gezeigt hat, ist durch diese Konstruktion die effektive Verwaltung des betroffenen Gebietes jedoch oftmals nicht gewährleistet.

C) Entstehungsgeschichte der beiden Institute

I. Mandat

1. Allgemeiner Abriss der Entstehungsgeschichte

Bei der Darstellung der Entsehungsgeschichte des völkerrechtlichen Mandats sollen nicht die geschichtlich eher diffusen Wurzeln dieses Instituts berücksichtigt werden. Zwar weist Schneider nach, dass der Begriff „Man-

[66] so auch Beck, Die Internationalisierung von Territorien, Stuttgart 1962, S. 86 ff.; ein anderes Ergebnis würde höchstens ein Anhänger des sog. Weltstaats vertreten.

[67] a. a. O., S. 86

dat" auch in völkerrechtlichem Sinne bereits schon Ende des 19. Jahrhunderts verwandt wurde:[68]

Auf der Washingtoner Konferenz von 1887 wurde angeregt, für die Eingeborenen-Regierung von Samoa einen Mandatar zu ernennen; ein entsprechender Versuch wurde bezüglich Kreta im Anschluss an die Friedenskonferenz von Konstantinopel im Jahre 1897 erfolgreich unternommen. Allerdings handelte es sich in den genannten Fällen bei den Mandataren um natürliche Personen.

Auch die Bestellung eines „Mandats", wie es Art. 22 VBS am ehesten nahe kommt, an Frankreich und Spanien über Marokko anlässlich der Konferenz von Algeciras im Jahre 1906 kann, wie Schneider zugibt, nur eine „trübe Quelle"[69] für die Entstehungsgeschichte des völkerrechtlichen Mandats darstellen.

Es empfiehlt sich daher, die „Geburtsstunde" des völkerrechtlichen Mandats an der Schaffung des Art. 22 VBS festzumachen und zu untersuchen, wie es zu diesem Artikel in der überkommenen Form kam. Vorläufer des Instituts wie die Idee eines „trusts" für weniger entwickelte Völker können am besten unter dem Gesichtspunkt der Ideengeschichte des völkerrechtlichen Mandats untersucht werden.

Die Einschätzung, dass mit Art. 22 VBS etwas völlig neues, nämlich das völkerrechtliche Mandat, geschaffen wurde, wird auch von der zeitgenössischen Völkerrechtslehre geteilt.[70]

Die unmittelbare Entstehungsgeschichte des völkerrechtlichen Mandats beginnt mit der berühmten Rede des US-amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson vor dem amerikanischen Kongress am 8. Januar 1918, in der er seine legendären 14 Punkte zur Erreichung des Weltfriedens kundgab.[71] Punkt V beschäftigt sich mit dem Schicksal der zu diesem Zeitpunkt noch bestehenden deutschen Kolonien:

> *„A free, open-minded and absolutely impartial adjustment of all colonial claims, based upon a strict observance of the principle that in determining all such questions of sovereignty, the interests of the populations concerned must have equal weight with the equitable claims of the government whose title is to be determined."*[72]

---

[68] Schneider, Das Völkerrechtliche Mandat, Frankfurt 1926, S. 5 ff.

[69] a. a. O., S. 11

[70] z. B. Voskamp, Das Völkerrechtliche Mandatsverhältnis, Charlottenburg 1924, S. 1; Fulda, Das Wesen des völkerrechtlichen Mandats nach dem Völkerbundstatut, Marburg 1934, S. 13; Schneider, a. a. O, S. 1; Diena, Les Mandats Internationaux, RdC 1924 (IV), S. 215

[71] Die 14 Punkte sind teilweise abgedruckt in Rustemeyer, EPIL, Bd. IV, p. 1480; s. auch Poeschel, Die Kolonialfrage im Frieden von Versailles, Berlin 1920, S. 1 f.

[72] Rustemeyer, a. a. O.

Die starke Betonung der "interests of the populations concerned" weist schon andeutungsweise auf ein System hin, in dem gewisse humanitäre Verpflichtungen zugunsten der betroffenen Bevölkerung eingegangen werden, eben das Mandatssystem . Allerdings weist Silagi überzeugend nach, dass Wilson bei dem Verfassen der 14 Punkte wohl noch kein konkretes Mandatssystem erdacht hatte[73] – Punkt V gibt diesbezüglich freilich auch keinen direkten Hinweis. Dies sollte sich erst mit dem Erscheinen der Denkschrift des südafrikanischen Generals Smuts[74] Mitte Dezember 1918 ändern, dem Entwurf eines Mandatssystems, den Wilson sich in Versailles zu eigen machte.

Die Äußerungen Wilsons im Zeitraum vom 8. Januar 1918 bis Dezember 1918 sind geprägt vom Wunsch nach einer Beendigung der alten Praxis von Eroberung und Einverleibung von Gebieten, so z. B. Teile der Kongressrede am 11. Februar 1918:

> *„... Zweitens, dass Völker und Provinzen nicht von einer Souveränität zur anderen verschachert werden dürfen, gerade als ob sie bloße Gegenstände oder Steine in einem Spiele wären ... Es soll weder Annexionen noch Entschädigungen oder strafweisen Schadenersatz geben."*[75]

Die hier zitierten Äußerungen Wilsons vor dem Kongress sind zum Bestandteil des Friedensangebots der Alliierten an die deutsche Regierung vom 5. November 1918 durch Außenminister Lansing gemacht worden. Zuvor waren die übrigen Alliierten von Wilson überredet worden, durch die amerikanische Regierung Verhandlungen über einen Waffenstillstand und einen Friedensvertrag auf Basis der 14 Punkte mit Deutschland anzustrengen.[76]

Die Deutschen reagierten positiv auf die Lansing-Note, so dass am 11. November ein Waffenstillstand unterzeichnet werden konnte und Wilson die Friedensverhandlungen in Versailles Anfang 1919 aufnehmen konnte.[77]

Allerdings sind die 14 Punkte Wilsons von den übrigen Alliierten einseitig zu Lasten Deutschlands ausgelegt worden, z. B. wurde „berechtigte Ansprüche" in Punkt V dahingehend ausgelegt, dass solche auf Seiten des „kriegslüsternen" Deutschland keinesfalls bestehen konnten.[78] Die „Interessen der betroffenen Bevölkerungen" wurden so verstanden, dass diese einer Schutzmacht bedürfen die „Geld und erfahrene Verwaltungsbeamte

---

73 Silagi, Von Deutsch-Südwest zu Namibia, Ebelsbach 1977, S. 42 (1977)

74 Smuts, The League of Nations, A practical Solution, London/New York/Toronto 1918

75 Poeschel, Die Kolonialfrage im Frieden von Versailles, Berlin 1920, S. 2

76 Rustemeyer, EPIL, Bd. IV, S. 1480

77 Rustemeyer, S. 1480 f.

78 Aus der Denkschrift des Obersten House vom 29. Oktober 1918, abgedruckt in Poeschel, S. 3

genug hat, um erfolgreich zu kolonisieren"[79], womit natürlich England gemeint war. Diese Auslegung stellte eine Gefahr für die Wilson'schen Politkziele dar, und Wilson hatte in Versailles massiv mit solchen imperialistischen Tendenzen zu kämpfen. Zu diesem Zeitpunkt waren die deutschen Kolonien und die osmanischen Gebiete des Mittleren Ostens teilweise schon jahrelang von den Alliierten besetzt und untereinander in Geheimverträgen aufgeteilt worden.[80] Diese Tatsache und darüber hinaus die Forderung der öffentlichen Meinung nach Annexion angesichts der hohen Verluste bildeten einen Kontrapunkt zu den Versprechungen, die Wilson den Deutschen gemacht hatte; die Vorgabe einer „impartial justice"[81] war mit den entgegengesetzten Standpunkten kaum zu erreichen. Entsprechend kontrovers und geheimnisumwittert[82] waren dann auch die Friedensverhandlungen in Versailles.

Die Pariser Friedenskonferenz begann am 12. Januar 1919 und endete jeweils mit einem Friedensvertrag zwischen den Alliierten und ihren ehemaligen Gegnern, d. h. für Deutschland der Vertrag von Versailles, der am 10. Januar 1920 zwischen Deutschland und fast allen Alliierten in Kraft trat. Ähnliche Verträge wurden gegenüber Österreich (Saint-Germain), Bulgarien (Neuilly), Ungarn (Trianon) und der Türkei (Sèvres bzw. später Lausanne) geschlossen.[83]

Die Verhandlungen gestalteten sich nicht so, wie man es gemäß der Vorgabe der „impartial justice" erwartet hätte: Die Besiegten wirkten in der ersten Verhandlungsphase überhaupt nicht mit und durften ihre Positionen erst in der zweiten Phase – für Deutschland ab dem 7. Mai 1919 – bezüglich der Entwürfe der Alliierten darlegen.[84] Viel bewegen konnten die Deutschen allerdings nicht: Die Alliierten verknüpften ihre Bedingungen mit einem 5-Tages-Ultimatum vom 16. Juni 1919, in dem sie mit einer Beendigung des Waffenstillstandes drohten. Das militärisch am Boden liegende Deutschland hatte keine andere Wahl als das Ultimatum zu akzeptieren. Freilich führte dieser Umstand nicht zu einer großen Akzeptanz des Vertrages, besonders nicht seitens Deutschlands.

Man kann also feststellen, dass die Alliierten die Friedensbedingungen praktisch unter sich, d. h. hauptsächlich die USA, Frankreich und Großbritannien, aushandelten. Es soll nun nachvollzogen werden, wie es bei diesen Verhandlungen zur Schaffung des mandatum iuris gentium kam.

Die prozedurale Seite der Verhandlungen gestaltete sich folgendermaßen:

---

[79] Poeschel, Die Kolonialfrage im Frieden von Versailles, Berlin 1920, S. 4

[80] Wright, Mandates under the League of Nations, Chicago 1930, S. 26 ff.

[81] Dieses Prinzip wurde in der Rede Wilsons in New York am 27. September 1918 festgelegt.

[82] In diesem Sinne auch das Werk von D. H. Miller, What really happened at Paris, New York 1921

[83] von Puttkamer, Versailles Peace Treaty (1919), EPIL Bd. IV, S. 1277-1283 (1277)

[84] v. Puttkamer, S. 1278

Oberstes Organ war der aus dem „Obersten Kriegsrat“ erwachsene „Oberste Rat“, der aus je zwei Vertretern der wichtigsten Alliierten (USA, Frankreich, Großbritannien, Japan, Italien) bestand.[85] Der Oberste Rat spaltete sich später in den „Rat der Vier“ (Die Regierungschefs von Frankreich, Italien, Großbritannien und den USA) und den Rat der fünf Außenminister der Hauptmächte auf.[86] Mit den Vertragsentwürfen waren die vom Obersten Rat eingesetzten Redaktions-kommissionen betraut.[87]

Auf der materiellen Seite standen bezüglich der Frage der Deutschen Kolonien und türkischen Nahostgebiete vier Optionen zur Auswahl:

1. Eine Annexion,
2. Eine Internationalisierung der Gebiete
3. Ein Mandatssystem eingebettet in einen „Völkerbund“
4. Rückgabe an die Besiegten.

Die vierte Option war nur eine theoretische: Insbesondere die Franzosen und Engländer lehnten eine Rückgabe aus vier Gründen ab. Erstens hatten sie die Gebiete unter Verlusten erobert und wollten sie daher nicht wieder hergeben:

> *„Wir haben die deutschen Kolonien in ehrlichem Kampf erobert, und ich hoffe, es besteht kein Zweifel darüber, dass wir sie behalten werden.“ (Walter Long, Kolonialminister)*[88]

Zweitens wurde eine militärische Bedrohung von den möglicherweise weiterhin deutschen Kolonien befürchtet. Lord Balfour äußerte sich folgendermaßen:

> *„... Drittens würde Deutschland sich aufmachen und in Zentralafrika ein großes schwarzes Heer gründen ...“*[89]

Drittens hatte man sich durch Geheimverträge schon in territorialen Fragen gebunden, z. B. im Mittleren Osten bereits in den Jahren 1915 und 1916 (Frankreich und Großbritannien).[90]

Endlich traute man –sofern dies nicht nur vorgeschoben war – Deutschland nicht zu, als Kolonialherr zum Wohle der Eingeborenen zu agieren:

---

85 Silagi, Von Deutsch-Südwest zu Namibia, Ebelsbach 1977, S. 49 ff.

86 Marston, F. S., The Peace Conference of 1919, London 1944, S. 165 ff.

87 a. a. O.

88 Auszug aus seiner Rede vom 13. Dezember 1918, abgedruckt in: Poeschel, a. a. O., S. 129

89 Außenminister Balfour im Unterhaus, aus dem „Manchester Guardian“ vom 19. August 1918

90 Wright, a. a. O., S. 27

> *„Sie (die Geschichte des deutschen Kolonialreichs) war vielmehr gekennzeichnet durch Gewaltakte, Betrug und schamlose Nichtachtung der Interessen und Rechte der eingeborenen Bevölkerung." (Außenminister Lord Corzon am 3. Juli 1919)*[91]

Auch die Franzosen führten diesen Gesichtspunkt ins Feld, illustriert mit Zitaten deutscher Kolonialisten:

> *„Der moderne Staat als Kolonialmacht begeht an seinen Untertanen das größte Verbrechen, wenn er von unklaren Humanitätsideen hypnotisch beherrscht, dem Untergange geweihte farbige Rassen auf Kosten seiner eigenen schont." (Carl Otto, Südwestafrika)*[92]

oder General v. Liebert;

> *„Es ist unmöglich, in Afrika ohne Grausamkeit etwas zu erreichen."*[93]

Aus den oben genannten Gründen favorisierten die Vertreter des Empire, in Paris angeführt von Lloyd George, die Annexionslösung („pure and simple annexation" laut Kolonialminister M. Simon).[94]

Eine Internationalisierung jedenfalls für Palästina war im Sykes-Picot agreement von 1916 angedeutet worden und wurde in England auch von linken Kreisen allgemein für die Kolonien der Feindstaaten befürwortet.[95]

Allerdings gab es gegen diesen Vorschlag praktische Bedenken. Laut Smuts war eine Internationalisierung nach den Erfahrungen der Geschichte nur für eng begrenzte Aufgaben tauglich.[96] Außerdem war eine vollständige Internationalisierung für die Imperialisten am unangenehmsten, als Mandatar hätten sie immerhin noch einigen Einfluss.

Wie man sieht, war angesichts der vorherrschenden politischen Tendenzen die Annexionslösung am naheliegendsten. Dies hätte jedoch für Präsident Wilson einen enormen Gesichtsverlust bedeutet, da er sich zuvor öffentlich gegen eine Annexion ausgesprochen hatte. Also musste ein Kompromiss gefunden werden: Das Mandatssystem gem. Art. 22 VBS. M. Rappard[97] brachte dies später treffend auf den Punkt:

---

91 Rede im Oberhaus, abgedruckt in Poeschel, S. 129

92 Aus der Rede des französische Kolonialministers Henry Simon in der Kammer am 19. September 1919, abgedruckt in Poeschel, S. 132 ff.

93 a. a. O.

94 Wright, a. a. O., S. 27

95 Wright, S. 26

96 Smuts, The League of Nations, A Practical Suggestion, London/Toronto/New York 1918, S. 18

97 Der erste Direktor der Mandatssektion des Völkerbundsekretariats.

> *„The mandatory system formed a kind of compromise between the proposition advanced by the advocates of annexation and the proposition put forward by those who wished to entrust the colonial territories to international administration."*[98]

Nach dem ursprünglichen Entwurf Wilsons sollte dem noch zu errichtenden Völkerbund ausdrücklich die Souveränität über die in Rede stehenden Gebiete des Deutschen und ottomanischen Reiches verliehen werden.[99] Nachdem auch Wilsons zweiter Entwurf abgelehnt worden war, kam es am 30. Januar 1919 im Obersten Rat erneut zum Aufeinandertreffen der gegensätzlichen Ansichten, und nach heftigen Auseinandersetzungen einigte man sich auf den Art. 22 VBS in der überkommenen Form.[100]

Allerdings musste für den Erfolg bei der Etablierung eines Völkerbunds- und Mandatssystems in anderen Bereichen ein doch recht hoher Preis gezahlt werden, der die Idee einer „impartial justice" praktisch zunichte machte:

Deutschland musste die alleinige Verantwortung für den Krieg tragen (Art. 231 FVV) und musste sehr umfangreiche Reparationen leisten (Art. 232 ff. FVV).

Auch dem neu etablierten Mandatssystem sind Widersprüche und Zugeständnisse deutlich anzusehen:

In Art. 22 II a. E. VBS ist von einer Vormundschaft im Namen des Bundes die Rede; dagegen heißt es in Art. 119 FVV, dass Deutschland zugunsten der Hauptmächte auf alle seine Rechte bezüglich seine überseeischen Besitzungen verzichtet. Diese scheinbar widersprüchlichen Regelungen beschäftigten die Juristen lange Zeit bei der Frage, wem nun eigentlich die Souveränität über die betroffenen Gebiete zustehe.[101]

In Art. 22 VI ist offensichtlich eine Konzession an Südafrika enthalten, die es der Union ermöglicht, Deutsch-Südwest als integralen Bestandteil seines Staatsgebietes zu verwalten.

Auch wenn das Mandatssystem des Völkerbundes letztendlich einen Kompromiss gegenüber den Verfechtern der Annexionslösung darstellt und deren Interessen auch weitgehend Rechnung trägt, so wurde doch durch eine internationale Normierung ethischer Standards wie dem „sacred trust of civilization" in einem Vertrag unter Beteiligung aller wichtigen Staaten der damaligen Zeit, dem „Covenant", das Völkerrecht diesbezüglich weiterentwickelt.

Im folgenden soll nun genauer auf diejenigen Faktoren eingegangen werden, welche die Entstehung des Mandatsystems in der überkommenen Fassung maßgeblich beeinflusst haben.

---

98 P. M. C., Min., I, 4

99 Silagi, Von Deutsch-Südwest zu Namibia, Ebelsbach 1977, S. 51

100 Silagi, S. 53

101 vgl. Abendroth, Die völkerrechtliche Stellung der B- und C-Mandate, Breslau 1936, S. 18 ff.

2. Der Einfluss Wilsons

Man kann mit Sicherheit sagen, dass das Mandatssystem gem. Art. 22 VBS ohne Wilson nicht möglich gewesen wäre, da sich ansonsten die imperialistischen Kräfte durchgesetzt hätten. Daher ist es von großem Interesse, die politischen Vorstellungen dieses Mannes genauer zu betrachten.

Thomas Woodrow Wilson wurde am 28. Dezember 1856 in Staunton, Virginia als Sohn des Reverends Dr. Joseph Ruggles Wilson geboren.[102] Wilson musste als Kind die Schrecken des amerikanischen Bürgerkriegs miterleben, ein Umstand der sein unbedingtes Streben nach Frieden erklären könnte. Jedenfalls war für ihn auch sein christliches Elternhaus in besonderem Maße prägend, seine politischen Anschauungen sind gerade im internationalen Bereich von christlicher Ethik beeinflusst. In seiner Vorlesung über Römisches Recht an der Princeton University lehrte er, dass das Christentum für ein universelles Völkerrecht förderlich sei, da aus der Vatereigenschaft Gottes die Bande der Bruderschaft der Menschen untereinander folge[103], was wiederum natürliche Verbindungen zwischen den Nationen entstehen lasse.[104] Die Forderung Wilsons nach einem Völkerbund, die zu einem zentralen Punkt in seiner Politik werden sollte, war nichts anderes als die Weiterentwicklung der oben skizzierten Grundhaltung.

Die Völkerbundinitiative nahm auf Seiten Wilsons im Jahre 1916 erstmals konkrete Gestalt an. Hintergrund war einmal das Scheitern des Versuchs, ein panamerikanisches Bündnis zu errichten,[105] aber auch innerameriknanische Gruppen wie die American Union Against Militarism (AUAM)[106] repräsentierten gesellschaftliche Strömungen für eine „League of Peace" die vom Präsidenten nicht unbemerkt bleiben konnten. So kam es, dass die „League-Frage" eine bedeutende Rolle bei Wilsons Wiederwahlkampagne im Jahre 1916 spielte.[107] Es handelte sich bei der „League-Initiative" nicht um die Marotte eines weltfernen Idealisten; angesichts des schrecklichen Blutbades, das sich in Europa mit Millionenverlusten an Menschenleben ereignete, kam die Forderung nach einer „League of Nations" dem Versuch gleich, den Krieg selbst zu eliminieren. Wilson selbst drückte dies folgendermaßen aus:

---

102 Knock, To End All Wars, New York 1992, S. 3

103 vgl. Genesis 9, 19: "Die Nachkommen der drei Söhne Noahs (Sem, Ham und Jafet) haben sich dann über die ganze Erde ausgebreitet."

104 Lecture Four, March 19, 1894, in: Arthur S. Link, David W. Hirst, John E. Little, (Ed.) The Papers of Woodrow Wilson, Bd. 7, Princeton 1966

105 Knock, S. 84

106 ibid, S. 63

107 Knock, To End All Wars, New York 1992, S. 86

> *„... we may unite in that final league of nations which must, in the Providence of God, come into the world, where nation shall be leagued with nation in order to show all mankind that no man may lead any nation into acts of aggression without having all the other nations of the world league against it."*[108]

Wilson hatte die „League-Initiative" anlässlich seines Wahlkampfes ergriffen. Er wurde wiedergewählt, und seitdem war die Forderung nach einem Völkerbund Leitlinie seiner Außenpolitik, der „New Diplomacy", und darüber hinaus eine Vision für die Zukunft, für den Weltfrieden:

> *„... bring all the nations into this world society, regulated by law ... the only vision that makes future thinkable."*[109]

Diese Vision bewegte die Menschen auf der ganzen Welt, sowohl Staatsmänner als auch einfach nur politisch interessierte Bürger. Es kam zur Gründung von Organisationen wie der „League to Enforce Peace" (LEP) oder dem „National Committee on the Moral Aims of the War", in denen man versuchte, der Wilsonschen Vision konkrete Gestalt zu verleihen.[110] Es handelte sich also beim Thema der „League of Nations" um ein derart wichtiges Anliegen in der gesellschaftlichen Diskussion, dass Wilsons politische Führung gefragt war. Zusätzlich wurde Wilson aus England unter Druck gesetzt, wo es schon längere Zeit eine „League-Bewegung", angeführt von der sog. League of Nations Society und der Labour-Partei gab. Bereits im September 1917 hatte der Brite Lord Robert Cecil dem Chefberater Wilsons, Colonel Edward House vorgeschlagen, eine Kommission zur „League-Frage" zu gründen.[111] Dies geschah dann auch auf britischer Seite unter dem Vorsitz des bekannten Juristen Sir Walter G. F. Phillimore. Derart unter Druck gesetzt, arbeitete Wilson einen eigenen Entwurf, in einigen Punkten abweichend vom Phillimore-Report, aus und präsentierte diesen am 15. August in Magnolia, Massachusetts seinem Berater Col. House.[112] Zu diesem Zeitpunkt aber hatte Wilson seine Rolle als Hauptinitiator weitgehend verloren. Den größten Eindruck machte dann auch der Entwurf des Gen. Smuts, die „Practical Suggestions", die eher an die Phillimore-papers angelehnt waren; laut Lloyd George war der Smuts-Entwurf „one of the ablest state papers I ever read".[113] Wilson tat gut daran, sich den Smuts-Entwurf zu eigen zu machen; in seinen Entwurf für die Pariser Konferenz

---

108 Campaign Address at Shadow Lawn, Oct. 14, 1916 in: Link/Hurst/Little, The Papers of Woodrow Wilson, Bd. 38, Princeton 1966, S. 437

109 A. G. Gardiner, America and the Future, London Daily News and Leader, Nov. 18, 1916

110 Knock, To End All Wars, New York 1992, S. 149

111 Knock, To End All Wars, New York 1992, S. 149

112 Knock, a. a. O.,S. 153

113 Egerton, Great Britain and the Creation of the League of Nations, Chapel Hill 1978, S. 102-103

übernahm er teilweise ganze Absätze von Smuts wörtlich. Mit dem Einfluss Smuts' ist wohl auch die Übernahme der Mandatsidee durch Wilson zu erklären. In Punkt V der legendären Kongressrede Wilsons kann man allenfalls den Nukleus dieser Idee sehen. Zum ersten Mal konkrete Äußerungen bezüglich eines Mandatssystems hat Wilson im Gespräch mit William Wiseman, dem britischen Geheimdientsoffizier und wichtigstem Verbindungsmann zwischen Washington und London an der britischen Botschaft, am 16. Oktober 1918 abgegeben:

> *„(Wilson) wondered whether ... they (the German colonies) could be administered in trust." Wiseman fragte nach: "In trust for whom?" Wilson: "Well, for the League of Nations, for instance."*[114]

Zusammenfassend kann man sagen, dass ohne Wilson die Etablierung eines Mandatssystems wohl nicht möglich gewesen wäre. In Paris war er mit seiner Politik der Nicht-Annexion der einzige, der imperialistischen Plänen entgegengetreten ist. Zwar hat Wilson sich auch die gedanklichen Vorarbeiten anderer wie z. B. Gen. Smuts zunutze gemacht. Jedoch war er allein es, der bei den Verhandlungen in Paris seiner idealistischen Linie so weit es ging treu geblieben ist. Er hat somit durch seine Initiativen zu einer „League of Nations" und einem Mandatssystem im Interesse der Eingeborenen die politische Landschaft in hohem Maße positiv verändert. Wilson gehört damit zu den großen Staatsmännern der Geschichte, für den die Verleihung des Friedensnobelpreises 1919 eine angemessene Ehrung war. Eine besondere Tragik stellt daher der Umstand dar, dass der amerikanische Senat die Ratifizierung des Versailler Vertrages und damit der Völkerbundsatzung ablehnte.[115]

3. Der Beitrag des Gen. Jan Christiaan Smuts

Bei Gen. Jan Christiaan Smuts handelt es sich eine schillernde Figur, die durch ihr Werk „The League of Nations, A practical Suggestion", in dem das Konzept eines Völkerbundes mit einem Mandatssystem besonders überzeugend entworfen wird, die Verhandlungen in Paris und damit die gesamte Nachkriegsordnung entscheidend geprägt hat.

Smuts[116] war seiner Abstammung nach Bure, de jure jedoch Brite. Die intellektuellen Fähigkeiten von Smuts waren schon im Kindesalter beeindruckend. Obwohl er erst mit 12 Jahren seine Schulausbildung begann,

---

114 Memorandum by Wiseman, Oct. 16, 1918, in: Link/Hurst/Little, The Papers of Woodrow Wilson, Bd. 51, Princeton 1966, S. 350

115 Rustemeyer, Wilson's Fourteen Points, EPIL Bd. IV, S. 1481

116 Zur Biographie Smuts' vgl. Ingham, Jan Christian Smuts, The Conscience of a South African, London 1986; Joseph, South African Statesman, Jan Christiaan Smuts, Folkestone 1970

überflügelte er bald seine Mitschüler und später -studenten.[117] Seine Ausbildung als Jurist absolvierte er mit Auszeichnung in Cambridge, ging dann aber wieder in seine Heimat Südafrika zurück. Im Burenkrieg kämpfte er gegen die Briten, setzte sich später aber zusammen mit Louis Botha für eine Allianz mit dem Empire ein. Als 1910 die Südafrikanische Union gegründet wurde, war er in der Regierung vertreten. Im ersten Weltkrieg kommandierte General Smuts erfolgreich die Operation gegen Deutsch-Südwest und wurde Mitglied des „imperial war cabinets". Nach Bothas Tod war er Premierminister der Union. Im Zweiten Weltkrieg spielte er auch eine größere Rolle in den „British War Councils". Nach Kriegsende widmete er sich der Gründung der Vereinten Nationen.

Ähnlich wie Wilson war Smuts auch besonders von seiner christlichen Weltanschauung geprägt. Er wird als Mensch „who retained his christian conscience" beschrieben.[118] Smuts wurde in den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts als "Greatest Living Statesman" gepriesen.[119] Auch verdient er besonders viel Respekt für seine Anstrengungen bezüglich eines „fair play for South African blacks".[120]

Weltbekannt geworden ist Smuts mit seiner „Practical Suggestion", einer Anleitung für den zu gründenden Völkerbund, inklusive der Mandatsidee für die eroberten Kolonien. Im folgenden soll nun dieses opus, von dem Wilson sagte, es sei „thoroughly statesmanlike in character"[121], genauer untersucht werden.

Die „Suggestion" ist mit dem Ziel geschrieben worden, auf die unmittelbar bevorstehenden Verhandlungen in Paris konkret Einfluss zu nehmen.[122] Die Friedensverhandlungen begannen am 12. Januar 1919, und die „Suggestion" erschien knapp vorher, am 16. Dezember 1918. Außerdem verfolgt der Autor das Ziel, seine Vorstellungen von einer „League of Nations" gegenüber den vielen im Raum stehenden Überlegungen, die teilweise sehr weitgehend und auch von sozialistischen Ideen gefärbt waren, abzugrenzen.[123] Da Smuts auch Mitglied des „Imperial War Cabinets" war, kann man annehmen, dass er eher konservative Vorstellungen im Sinne des „British Empire" durchsetzen wollte. Sein Anliegen war es jedoch auch, durch die Etablierung einer neuen Weltordnung Katastrophen wie den ersten Weltkrieg in Zukunft zu verhindern,[124] ein Anliegen, das aufgrund seiner Erfahrungen als Soldat nur allzu verständlich ist.

---

117 Ingham, Jan Christian Smuts, The Conscience of a South Afican, London 1986, S. 4

118 a. a. O., S. 5

119 Joseph, South African Statesman, Jan Christiaan Smuts, Folkestone 1970, S. 159

120 a. a. O., Einbandstext.

121 Link/Hurst/Little, The Papers of Woodrow Wilson, Bd. 53, Princeton 1966, S. 609

122 Smuts, The League of Nations, A Practical Suggestion (nachfolgend zitiert als "Suggestion), Foreword, London/Toronto/New York 1918, S. V

123 a. a. O.

124 Smuts, a. a. O., S. VI

Gleich zu Anfang seiner Schrift macht Smuts deutlich, dass es ihm nicht um die Utopie eines Weltverbessers geht, sondern um praktische Überlegungen bezüglich einer „League of Nations", die für ihn unausweichlich ist.[125] Er weist anhand der europäischen Geschichte nach, dass die Idee einer „League of Nations" im kleinen bereits praktisch umgesetzt wurde, nämlich in den Imperien wie z. B. das British Commonwealth, die unterschiedliche Nationalitäten und Kulturen in sich vereinigten.[126] Unglücklicherweise seien diese Imperien – natürlich mit Ausnahme des British Commonwealth – auf dem Prinzipien der Ausbeutung und Unterdrückung gegründet gewesen. Diese müssten für den Völkerbund durch die allgemein anerkannten Prinzipien „No annexations, and the self-determination of nations" ersetzt werden.[127] Allerdings sollen diese Prinzipien wohl nicht auf die Deutschen Kolonien angewandt werden, denn diese werden ausdrücklich nicht genannt:

> *„… as the peoples and territories formerly belonging to Russia, Austria-Hungary and Turkey are concerned, the League of Nations should be considered as the reversionary in the most general sense …"*[128]

E contrario bedeutet das, dass die Deutschen Kolonien nicht dem Völkerbundregime unterstellt werden sollen. Zusätzlich wird die Position des Völkerbundes abgeschwächt, denn er soll ja nur „in the most general sense" für die Vergabe der Gebiete zuständig sein. Insgesamt wird das Prinzip der Nichtannexion nicht stringent durchgehalten: Elsass-Lothringen soll wieder an Frankreich fallen, da dies eigentlich eine Entannexion bedeute, denn das Elsass sei ja zuvor im Jahre 1871 von den Deutschen annektiert worden.[129] Smuts' Begründung für diese Ausnahme erscheint ein wenig sophistisch:

> *„It is a restitutio in integrum on moral and legal grounds, and only in a secondary or consequential sense a territorial annexation."*[130]

Dass mit den Deutschen Kolonien eindeutig auch eine solche Lösung angestrebt wird, macht folgende Passage deutlich:

---

125 Smuts, S. 7; vgl. auch Foreword, S. VI
126 Smuts, S. 9 ff.
127 Smuts, S. 12
128 a. a. O.
129 Smuts, a. a. O., S. 14 ff.
130 Smuts, S. 15

> *„It is admitted that, like Alsace-Lorraine, this is a special case falling outside the scope of the principles applicable to the European and Asiatic communities we are here discussing."*[131]

Insoweit liegt der Verdacht nahe, dass Smuts sich mit Nennung der Prinzipien "no annexations and self-determination" nur bei Wilson anbiedern wollte, um dann gleichzeitig die an sich davon abweichenden Ziele des Empires hinsichtlich der Deutschen Kolonien durchzusetzen.

Jedoch ist Smuts zugute zu halten, dass sein Entwurf des Mandatssystems sehr elaboriert ist und alle relevanten Prinzipien und Gesichtspunkte sinnvoll miteinander verknüpft. So ist es auch zu erklären, dass Art. 22 VBS sachlich viele Gemeinsamkeiten mit dem Smut'schen Entwurf aufweist:

-das Prinzip der Verwaltung der Mandate durch entwickelte Staaten als „trust" im Namen des Völkerbundes (Punkt 4 und 5 bei Smuts)[132] findet sich in Art. 22 II wieder
-der Grad der Autoritätsbefugnisse des Mandatars soll vom VB festgelegt werden, Punkt 6 bei Smuts[133] entspricht Art. 22 VIII VBS
-das Prinzip der offenen Tür findet sich als Punkt 7 bei Smuts[134] und in Art. 22 V VBS
-die Differenzierung nach dem Grad der Entwicklung der Völker in den Mandatsgebieten spricht Smuts mit vielen erläuternden Beispielen an;[135] solch eine Differenzierung ist auch allgemein in Art. 22 III VBS festgelegt, sowie speziell in den Absätzen IV, V und VI (sog. A-, B-, C-Mandate)

Man kann somit feststellen, dass der Einfluss, der von Smuts' „Suggestion" ausgegangen ist, beträchtlich war und die Entwicklung des Art. 22 VBS entscheidend geprägt hat. Insbesondere die Verankerung der Idee, dass die Mandatare zum Wohle der eingeborenen Bevölkerung tätig sein sollen, als zentraler Punkt in Smuts' Entwurf bedeutet eine enorme Weiterentwicklung des Völkerrechts in humanitärer Hinsicht. Daher kann die „Suggestion" des ehemaligen Burengenerals Smuts durchaus als wegweisend für das Völkerrecht und wichtiger Faktor in der Geschichte gewürdigt werden.

Smuts selbst bleibt als „international statesman who like a bright jewel had illuminated world politics for over fifty years" in Erinnerung.[136]

---

131 a. a. O.; vgl. auch Knock, To End all Wars, New York 1992, S. 203; Kommentar SVN/Rauschning, München 1991, Art. 75 Rn 3

132 Smuts, S. 17 und 21

133 Smuts, S. 22

134 Smuts, S. 23

135 Smuts, S. 16 ff.

136 Joseph, South African Statesman, Jan Christiaan Smuts, Folkestone 1970, S. 175

4. Gesellschaftliche Strömungen

Entscheidende Faktoren für die Etablierung des Mandatssystems sind auch gesellschaftliche Strömungen gewesen. Wie nach der Katastrophe des ersten Weltkrieges eine neue Weltordnung gestaltet werden könnte, war für die Öffentlichkeit in den kriegführenden Staaten von großem Interesse. Dabei waren diejenigen Teile der Öffentlichkeit, die ein Mandatssystem als Ausprägung eines gerechten Friedens forderten, recht unterschiedlich in ihrer gesellschaftlichen Position und politischen Ausrichtung in anderen Fragen. Zum einen gab es die sog. Round Table Group, die eher für einen akademischen Ansatz der Mandatsfrage steht.[137] Auch trat die britische Labour-Party, von ihrer politischen Ausrichtung her stärker links gerichtet, für die Mandatsidee ein.[138] Endlich ist noch die Friedensbewegung, beispielsweise in Form der „League of Nations Society" zu nennen.

Die sog. Round Table Group ist nach dem Titel der politischen Vierteljahresschrift[139] „The Round Table" benannt. Die Autoren dieser Schrift setzten sich u. a. auch eingehend mit dem Schicksal der Kolonien auseinander. Bereits 1915 werden im Zusammenhang mit der Frage nach der Nachkriegsordnung Überlegungen zum Schicksal der Kolonien laut.[140] Dabei wird insbesondere diskutiert, wie man mit den sog. backward peoples verfahren solle, solche Völker, die allein die für moderne Staaten typischen Zivilisationsmerkmale wie Ordnung, Gerechtigkeit und persönliche Freiheit nicht aufrechterhalten können.[141] Es wird wie auch in Smuts' „Suggestion" festgestellt, dass unter denjenigen Völkern, die nicht den westlichen Zivilisationsstandard erreichen, teilweise erhebliche graduelle Unterschiede bestehen. So wird der Türkei im Vergleich zu den afrikanischen Kolonien ein höherer Entwicklungsstand zugeschrieben, da sie fähig ist, sich selbst zu verwalten; allerdings wird ihr die Fähigkeit abgesprochen, insgesamt auf den Fortschritt der Zivilisation förderlich einzuwirken. So könnte man erklären, warum die Gebiete der Türkei im Mittleren Osten auf der Pariser Konferenz dem Mandatssystem unterstellt wurden, weil man der Türkei wohl nicht zutraute, sich um das Schicksal dieser Völker ausreichend zu kümmern.

Der Autor schlägt vor, dass diejenigen Völker, die so wenig entwickelt sind, dass sie der Vormundschaft einer fortgeschrittenen Nation unterstellt werden müssten, der „Weltregierung" als Administrationsmacht unterstellt werden sollen.[142] Bei diesem Entwurf wird also die Rolle des Völkerbundes

---

137 Schneider, Das völkerrechtliche Mandat, Frankfurt 1926, S. 12

138 Schneider, Das völkerrechtliche Mandat, Frankfurt 1926, S. 15

139 „The Round Table" versteht sich laut „Note" zwar als Zusammenfassung der Politik des Empire, hat aber den Anspruch überparteilich zu sein.

140 The Round Table, The End of War, Bd. 20, S. 772-796

141 a. a. O., S. 786

142 The Round Table, The End of War, Bd. 20, S. 786

stärker betont, er soll wohl zugleich Mandatar sein. Diese Ausgestaltung scheint eine größere Gewähr für die uneigennützige Verwaltung der „backward peoples“ zu bieten. Allerdings scheiterte die Etablierung eines stärker auf den Völkerbund zugeschnittenen Mandatssystems an den Interessen der Alliierten, die schon während des Krieges Ansprüche auf die Feindkolonien in Geheimverträgen miteinander abgestimmt hatten. Daher wurde die Idee einer solch starken Rolle des Völkerbundes in den folgenden Jahren aufgegeben. In den Veröffentlichungen des „Round Table“ im September 1919 werden die in Paris getroffenen Regelungen prinzipiell unterstützt. Zwar gibt der Autor zu bedenken, dass die „backward peoples“ wieder von Kolonialmächten verwaltet werden, allerdings unter den wachsamen Augen des Völkerbundes.[143] Durch die Verankerung des „trusteeship principle“ werde, wenn sich die Nationen auch daran halten, sichergestellt, dass die weniger entwickelten Völker in Zukunft nicht ausgebeutet und zu militärischen Zwecken missbraucht werden.[144]

Zur Rolle der Veröffentlichungen des „Round Table“ bei der Entwicklung des Mandatssystems lässt sich sagen, dass durch sie schon sehr früh der Gedanke einer Involvierung des Völkerbundes bei der Verwaltung der Kolonien in die öffentliche Diskussion eingeführt wurde. Dadurch sind sicher auch diejenigen Politiker beeinflusst worden, die letztendlich das Mandatssystem gestaltet haben, Smuts und Wilson.

Vehement forderte auch die British Labour Party ein Umdenken in der kolonialen Praxis. Beeinflusst wurde sie dabei von politisch ähnlich ausgerichteten sozialistischen Kreisen in Deutschland und Russland, die als erste die Gedanken „no annexations and self-determination“ in die öffentliche Diskussion einbrachten.[145] British Labour nutzte die Gelegenheit, die bisherige imperiale Praxis wegen ihrer „kapitalistischen“ Zielsetzung zu kritisieren. Nicht ganz zu Unrecht beschuldigte sie die Machthaber, die Völker der Kolonialgebiete ausgebeutet zu haben und ihr Land und ihre Ressourcen als militärisch-strategische Faktoren missbraucht zu haben.[146] Daher haben das parlamentarische Komitee des britischen Gewerkschaftskongresses und das Exekutivkomitee der Labour Party im Zusammenhang mit den Kriegszielen der Alliierten vorgeschlagen, die bisherigen Kolonien des tropischen

[143] The Round Table, The Harvest of Victory, Bd. 36, S. 660

[144] a. a. O., S. 660 und 661

[145] siehe die Erklärung der Russischen Provisorischen Regierung vom 19. März 1917, gemäß welcher kein Frieden „with annexation“ angestrebt wird, sondern einen solchen „based on the right of nations to decide their own affairs“. Vgl. auch die Erklärungen der provisorischen Regierung vom 9. April und 18. Mai 1917, in denen das Selbstbestimmungsrecht der Völker hervorgehoben wird, Mandelstam, La Protection des Minorités, RdC 1923, S. 397

[146] Schneider, Das völkerrechtliche Mandat, Frankfurt 1926, S. 16

Afrika[147] der Autorität eines Völkerbundes zu unterstellen, sie aber schon jetzt zu einem unabhängigen afrikanischen Staat zusammenzufassen:

> *„Le transfert des colonies actuelles des puissances européennes dans l'Afrique tropicale … a l'autorité supra-nationale de la Ligue des Nations est suggéré ; leur administration serait organisée sous l'autorité du Conseil Legislatif, en état africain indépendant avec son gouvernement propre … »*[148]

Die Idee einer Aufsicht des Völkerbundes über die ehemaligen Kolonien ähnelt schon sehr dem Mandatssystem. Jedoch ist die Gründung eines einzigen großen unabhängigen Staates in Afrika zu diesem Zeitpunkt eher utopisch, da der Entwicklungsstand der Einheimischen wohl noch nicht ausreichend für einen modernen Staat war. Außerdem ist die Idee eines einzigen Staates für viele Kolonien kaum zu verwirklichen, da zu viele ethnische und kulturelle Gegensätze auszugleichen wären.

Allerdings wird im Programm der Labour Party auch die Vorstellung einer Vormundschaft zum Wohle der Eingeborenen, „tenir compte dans chaque localité des voeux du peuple quand ils peuvent être précisés"[149], wie es auch in Art. 22 II VBS zum Ausdruck kommt, geäußert.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass die britische Arbeiterbewegung mit ihren Ansätzen zum rechten Umgang mit den Kolonien wohl einen Anteil an der Entwicklung der Mandatsidee hat , der konkrete Einfluss von British Labour auf die Entstehung des Art. 22 VBS sich aber im Nebel der Geschichte verliert.

Endlich ist noch auf den Einfluss der Friedensbewegung einzugehen. Der Terminus Friedensbewegung ist eigentlich nicht vollkommen treffend, um zu beschreiben, was sich in den Gesellschaften der kriegführenden Staaten als Reaktion auf den Krieg abspielte. Wie der Historiker Walters durchaus zutreffend meint, handelte es sich zwar um eine Reaktion auf die Gräuel des Krieges, nicht aber um eine pazifistische Bewegung, denn die meisten Bürger wollten ihre Nation gleichwohl als Sieger sehen.[150] Insofern handelte es sich genaugenommen um eine Anti-Kriegs-Bewegung, denn der Krieg war der eigentliche Stimulus:

---

147 Unter dem "tropischen Afrika" stellte man sich die Gebiete zwischen Sahara als Nordgrenze und dem Sambesi als Südgrenze vor. Siehe auch den Abdruck in : Funikaki, Les Mandats internationaux de la Societé des Nations, Lyon 1923, S. 25

148 Funikaki, Les Mandats internationaux de la Societé des Nations, Lyon 1923, a. a. O.

149 a. a. O.

150 Walters, The History of the League of Nations, Vol. I, London/New Yoek/Toronto 1952, S. 17

> *„Four years of war acted as a powerful stimulus to the political conscience of mankind. … peoples … begun to realise that a new international system must be established to guard against the recurrence of so great a disaster."*[151]

Das Zitat formuliert treffend, was praktisch untrennbar mit der Anti-Kriegs-Bewegung verbunden war: der Internationalismus.[152] Zu fragen ist nun wie diese Bewegungen sich konkret äußerten, was ihr politisches Programm war und inwiefern dies die Entwicklung des Mandatssystems beeinflusst hat.

Der Wunsch nach einer Welt ohne Krieg und mehr Internationalismus beschäftigte die gesamte Bandbreite der Gesellschaft[153] in praktisch allen kriegführenden Nationen.[154] Neben der bürgerlichen Ober- und Mittelschicht vereinnahmte auch die Arbeiterbewegung das Thema für sich; die Friedensaufforderung von Papst Benedikt XV. im Sommer 1917 sorgte außerdem für eine Sensibilisierung kirchlicher Kreise.[155] Als Institutionen der Friedens- bzw. Völkerbundbewegung sind besonders bekannt geworden die „League of Nations Society", die im Mai 1915 in England gegründet wurde, sowie die „League to Enforce Peace" (LEP) in den USA.

Sowohl LEP als auch die „League of Nations Society" entwickelten Entwürfe einer Völkerbundordnung. Allerdings sind deren Entwürfe[156] recht grobe Skizzen einer Verpflichtung zur friedlichen Streitbeilegung und zu Ansätzen eines Systems kollektiver Sicherheit. Sorgfältiger ausgearbeitet ist dagegen der Entwurf der Fabian Society.[157] Allen Entwürfen ist jedoch gemein, dass sie sich zur Kolonialfrage ausschweigen. So heißt es im Entwurf der „League of Nations Society" ausdrücklich:

> *„That any civilized State desiring to join the League shall be admitted to membership."*[158]

---

151 Walters, a. a. O., S. 16

152 In den USA z. B. war die Bewegung des Internationalismus schon vor dem ersten Weltkrieg bekannt. Ihr Ziel war vor allem ein „international mind", vgl. Nicholas Murray Butler, The International Mind: An Argument for the Judicial Settlement of International Disputes, New York 1912

153 Dass über eine neue Weltordnung praktisch in der gesamten Gesellschaft diskutiert wurde, mach das Beispiel American School Peace League deutlich, die Aufsatzwettbewerbe veranstaltete über das Thema „How Should the World Be Organized so as to Prevent Wars in the Future?"

154 Walters, a. a. O., A History of the League of Nations, Vol. I, London/New York/Toronto 1952, S. 17

155 z. B. in Form des National Committee on the Moral Aims of the War in den USA, das auf tausende Pastoren zurückgriff, Knock, To End All Wars, New York 1992, S. 149; vgl. auch Walters, a. a. O., S. 18

156 Abdruck des LEP-Entwurfs sowie des League of Nations Society Drafts in: Leonard S. Woolf (Ed.), The Framework of a Lasting Peace, London 1917, S. 61 und 65

157 Woolf, The Framework of a Lasting Peace, London 1917, S. 91

158 Woolf, a. a. O., S. 66

Daraus folgt, dass die weniger entwickelten Völker in den Kolonien im Entwurf einer neuen Weltordung in der „League of Nations Society" und wohl auch in den übrigen genannten Organisationen keine Berücksichtigung finden. Daher kann man den Einfluss dieser Bewegungen zwar im Hinblick auf die Entstehung eines Völkerbundes als bedeutsam ansehen; bezüglich der Entwicklung des Mandatssystems dürfte ihr Einfluss jedoch allenfalls mittelbar gewesen sein.

II. Treuhand

Die Entwicklungsgeschichte des Treuhandsystems weist einige Parallelen zur Mandatsgenese auf. Die Ausgangssituation war nämlich eine ähnliche. Franklin Delano Roosevelt musste sich, wie damals Wilson über die Kriegsziele der Alliierten klar werden und einigen. Dies geschah zunächst mit den Briten durch Abfassen der sog. Atlantik-Charta am 14. August 1941 in Neufundland, kurz vor dem Kriegseintritt der USA. Die politische Übereinkunft – es handelt sich wohl nicht um einen Vertrag mit Wirkung des Prinzips pacta sunt servanda – stimmt inhaltlich in großen Teilen mit Wilsons 14 Punkten überein.[159] Für die Entwicklung des Treuhandsystems sind insbesondere die drei ersten Punkte relevant: the countries „seek no aggrandizement, territorial or other" (Punkt 1); keine territorialen Veränderungen sollen ohne Zustimmung der betroffenen Völker erfolgen (Punkt 2); endlich soll das Recht der Völker auf Selbstbestimmung unberührt bleiben. (Punkt 3)

Zwar wird in diesen Punkten nicht direkt auf Kolonien o. ä. Bezug genommen; die Ähnlichkeit der Punkte der Atlantik-Charta mit den politischen Rahmenprinzipien von Versailles lässt aber zumindest inhaltlich ein Festhalten am Mandatssystem erwarten. Die Prinzipienerklärung von Neufundland war auch insofern bedeutsam, als die wichtigsten sonstigen Verbündeten in London ihre Zustimmung zur Atlantik-Charta gaben.[160] Auf die Charta wurde auch in der „Declaration by United Nations" am 1. Januar 1942 Bezug genommen,[161] in der sich 26 Regierungen einigten, sich auf Basis der Atlantik-Charta um eine Friedensordnung nach dem Krieg zu bemühen, was dann auch mit Gründung der Vereinten Nationen am 26. Juni 1945 in San Francisco geschah.[162]

Die Atlantik-Charta gab auch den Anstoß, über das Schicksal der Kolonien nachzudenken, eine Frage, die Roosevelt am 30. Mai 1942 erstmals offiziell mit dem sowjetischen Außenminister Molotov besprach.[163] Im

[159] Schlochauer, Atlantic Charter (1941), EPIL, Bd. 1, S. 288

[160] Schlochauer, Atlantic Charter, EPIL, Bd. I, S. 289

[161] Chowdhuri, International Mandates and Trusteeship Systems Den Haag 1955, S. 32

[162] Frowein, United Nations, EPIL, Bd. IV, S. 1029 and 1030

[163] Roosevelt hatte diesbezüglich eine internationale Kommission als Administrationsmacht über die Kolonien im Sinn, vgl. Chowdhuri, International Mandates and Trusteeship Systems, Den Haag 1955, S. 32

Zuge der Diskussion über die rechte Behandlung der Kolonien gab der legendäre „Secretary of State" Cordell Hull[164] den Anstoß zur Entwicklung eines ersten Entwurfs über ein Treuhandsystem, der unter der Bezeichnung „Declaration by the United Nations on National Independence" bekannt geworden ist. Dieser Entwurf, bei dem es sich in etlichen Punkten um eine Weiterentwicklung des Mandatssystems handelte, bildete die Diskussionsgrundlage bei den weiteren Treffen der großen drei bzw. zwei und ist in seinen Wurzeln im UNO-Treuhandsystem nachweisbar, z. B. in der ausgeweiteten und verfeinerten Formulierung des „sacred trust".[165]

Der US-amerikanische Entwurf fand jedoch nicht den Zuspruch der Briten, weil er vorsah, sämtliche Kolonien einer internationalen Treuhänderschaft zu unterstellen, was die Auflösung des British Empire bedeutet hätte; daher waren die Bemühungen der USA gegenüber dem Vereinigten Königreich, an einer Erklärung über die letztendliche Unabhängigkeit der Kolonialvölker mitzuwirken, vergeblich.[166] Roosevelt und Hull ließen sich aber von ihrer Vorstellung eines „Trusteeship Systems" nicht abbringen und brachten ihren Entwurf teilweise in revidierter Fassung auf den vielen Konferenzen zwischen den Alliierten[167] immer wieder auf die Tagesordnung, z. B. in Moskau (Oktober 1943), Kairo und Teheran (Oktober bis November 1944).[168] Auf der Konferenz von Dumbarton Oaks, auf der wieder die „Big Three" und diesmal auch China vertreten waren, wurde die Frage nur im inoffiziellen Rahmen besprochen.[169] Der endgültige Durchbruch zugunsten eines internationalen Treuhandsystems als Ersatz für das Mandatssystem gelang erst auf der Krim-Konferenz bei Jalta:[170] Es wurde beschlossen, dass die zukünftigen fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates einander vor der Konferenz der Vereinten Nationen[171] über die „Frage der territorialen Treuhandschaft" konsultieren sollten.[172] Außerdem wurde bereits der Anwendungsbereich des Systems abgesteckt, der praktisch unverändert zu Art. 77 der UNO-Satzung wurde.

---

164 Hull, The Memoirs of Cordell Hull, Vol. II, New York 1948, S. 1234 ff.

165 siehe die Zusammenschau bei Chowdhuri, a. a. O., S. 32

166 Der britische Außenminister Eden äußerte derartige Bedenken, als ihm der amerikanische Entwurf am 27. März 1943 bei der White House Conference mit Roosevelt und Hull vorgestellt wurde, vgl. W. H. McNeill, America, Britain and Russia: Their Cooperation and Conflict, 1941-1946, in: A. J. Toynbee (Ed.), Survey of International Affairs, London 1953, S. 319; vgl. auch Russel, A History of the United Nations Charter, Washington 1958, S. 330 und 332

167 Ein guter Überblick hinsichtlich der zahlreichen Konferenzen findet sich bei Schlochauer, Yalta Conference (1945), EPIL, Bd. IV, S. 1555

168 Chowdhuri, a. a. O., S. 33

169 Rauschning, United Nations Trusteeship System, EPIL, Bd. IV, S. 1193

170 Schlochauer, Yalta Conference (1945), EPIL, Bd. IV, S. 1558

171 In Jalta wurde beschlossen, dass am 25. April 1945 in San Francisco eine Konferenz abgehalten werden sollte, auf der die Charta der V. N. ausgehandelt werden sollte, vgl. Dept. Of State Bull., Vol. 12, S. 214

172 Protokoll über die Tätigkeit der Krim-Konferenz, abgedruckt in: Clemens, Jalta, Stuttgart 1972, S. 329

Allerdings war die Etablierung des Treuhandsystems kein einfaches Unterfangen, da die Interessen der Alliierten in diesem Bereich in manchen Punkten diametral entgegengesetzt waren. Dementsprechend heftig war auch die Auseinandersetzung, die sich am 9. Februar in Jalta zwischen Roosevelt und Stettinius auf der einen und Churchill und Eden auf der anderen Seite abspielte. Als Stettinius auf die Frage der Treuhandschaft über Kolonien zu sprechen kam, setzte Churchill mit großer Leidenschaft zur Verteidigung der Interessen des Empires an:

> *„Ich bin völlig anderer Meinung. Ich wünsche nicht, dass auch nur ein Eckchen britischen Gebietes in diesen Bereich geworfen wird. Schließlich haben wir unser Bestes getan, um in diesem Krieg zu kämpfen, und haben niemandem etwas Böses zugefügt. Ich will nichts davon hören, dass das britische Empire auf die Anklagebank gesetzt und von jedermann daraufhin untersucht wird, ob es jedermanns Maßstäben genügt. Solange ich Premierminister bin, wird mich niemand dazu bringen, einen Vertreter Großbritanniens auf eine Konferenz reisen zu lassen, wo wir auf die Anklagebank gesetzt und aufgefordert werden, unser Recht zu verteidigen, in einer Welt zu leben, die wir zu retten versucht haben."*[173]

Stalin, der ähnliche Interessen wie Churchill zu verteidigen hatte, stand von Zeit zu Zeit auf und klatschte Beifall.[174] Schließlich einigte man sich auf einen reduzierten Anwendungsbereich des Treuhandsystems, der dann später auch in Art. 77 SVN festgelegt wurde: das Treuhandsystem findet nur Anwendung auf bereits vorhandene Mandate, ehemalige Feindgebiete und solche Gebiete, die freiwillig dafür angeboten werden.

Ebenfalls kompliziert in Bezug auf die Treuhandfrage gestalteten sich die Verhandlungen auf der UNO-Gründungskonferenz in San Francisco. Im Vorfeld hatten sich die Hauptalliierten geeinigt, jeweils eigene Entwürfe eines Treuhand-systems in San Francisco zu präsentieren.[175] Das Gremium, in dem die unterschiedlichen nationalen Entwürfe diskutiert wurden, war das „Committee II/4".[176]

Insgesamt wurden fünf verschiedene Entwürfe eingebracht, dazu noch Anmerkungen seitens der Sowjetunion.[177] Eine umfassende synoptische Betrachtung der unterschiedlichen Entwürfe würde hier sicherlich zu weit führen und auch nicht von größerem Interesse sein, da die weitere Arbeitsgrundlage eine Synthese der Entwürfe, genannt „working paper", war.[178]

---

173 Clemens, Jalta, Stuttgart 1972, S. 259

174 a. a. O.

175 Toussaint, The Trusteeship System of the United Nations, London 1965, S. 18 ff.

176 Commission II war für die Generalversammlung zuständig, Committee /4 für das internationale Treuhandsystem, vgl. Toussaint, a. a. O., S. 19

177 Entwürfe der USA, Großbritanniens, Frankreichs, Chinas und Australiens, siehe U. N. C. I. O. Docs., Vol. 3, S. 583, 604-618

178 U. N. C. I. O. Docs., Vol. 10, S. 677

Das „working paper" wurde lebhaft diskutiert und in vielen Punkten noch modifiziert. Die Staaten artikulierten ihre Ängste vor einem System, das zu intensiv in ihre vitalen Interessen eingreifen könnte:[179] Frankreich befürchtete eine Einmischung in innere Angelegenheiten durch die internationale Staatengemeinschaft; Russland war angesichts seiner Struktur als Vielvölkerreich wegen der Betonung des Rechts auf „self-determination" besorgt; auch wollte Südafrika sich versichern, dass die Verwaltung Südwestafrikas nach den Bestimmungen des Mandatssystems nicht beeinträchtigt werde, ein Anliegen das später noch einmal sehr brisant werden sollte.

Für Kontroversen sorgte auch das Reizwort „Unabhängigkeit". Ursprünglich sollte es sowohl in die Bestimmungen über die Gebiete ohne Hoheitsregierung als auch in die Regeln über die Treuhandgebiete eingearbeitet werden.[180] Letztendlich taucht das Wort aber in der endgültigen Fassung nur in Kap. XII über die Treuhandgebiete in eher nichtssagender Formulierung[181] auf, was das British Empire zumindest damals wohl beruhigt hat. Außerdem wurde das Tatbestandsmerkmal „states directly concerned" dahingehend konkretisiert, dass jedenfalls bei Mandatsgebieten der Mandatar darunter fällt,[182] wie es im heute geltenden Art. 77 SVN festgelegt ist. Nichtsdestotrotz bereitet die korrekte Auslegung dieses Merkmals bis heute Schwierigkeiten.[183]

Als dann die revidierte Fassung des „working paper" der Kommission II durch das Komitee II/4 präsentiert wurde, nahm diese den Entwurf unter kleinen Änderungen in der Formulierung an und integrierte die nochmals revidierte Fassung in die UNO-Charta als Kapitel XI, XII und XIII.[184] Die Charta trat dann formell am 24. Oktober 1945 in Kraft.

Zu den inhaltlichen Verbesserungen bzw. Veränderungen im Vergleich zum Mandatssystem kann man überblicksartig folgendes feststellen:

Die Pflichten die sich aus dem „sacred trust" ergeben, werden für *alle* abhängigen Gebiete ein wenig umfassender und weitgehender in Art. 73 SVN kodifiziert.

Der Treuhandrat erhält im Vergleich zu „Permanent Mandates Commission" in Art. 77 weitergehende Befugnisse wie z. B. Reisen in die Treuhandgebiete.

Endlich ist noch ein Unterschied in der Zusammensetzung des Treuhandrates im Vergleich zur „Permanent Mandates Commission" festzustel-

---

179 siehe die Ausführungen bei Toussaint, The Trusteeship System of the United Nations, London 1965, S. 31 ff.

180 so der Vorschlag Chinas, U. N. C. I. O. Docs., Vol. 2, S. 111

181 So ist Art. 76 lit. b SVN keine klare Verpflichtung, die Unabhängigkeit zu gewähren zu entnehmen, es ist lediglich gefordert, „to promote ... and their progressive development towards self-government or independence."

182 Toussaint, The Trusteeship System of the United Nations, London 1965, S. 33

183 Simma, Kommentar SVN/Rauschning, München 1991, Art. 79 Rn 9

184 Toussaint, a. a. O., S. 34

len: die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates sind gem. Art. 86 I b) SVN ipso iure Mitglieder des Treuhandrates.

Alles in allem sind die Änderungen im Vergleich zum Mandatssystem jedoch eher unbedeutend, ein Fazit das auch Hall zieht:

> *„The additional substance does not correspond to the additional words."*[185]

D) Ideengeschichte und rechtsdogmatische Wurzeln

Wie oben bereits ausgeführt, sind Mandats- und Treuhandsystem unmittelbar als Reaktion auf die beiden Weltkriege entstanden. Die Idee eines „mandatum" oder eines „trust" zugunsten weniger entwickelter Völker existierte in rudimentärer Form allerdings schon länger. Einige Vertreter des Naturrechts und auch humanistische Strömungen thematisieren ein solches Treuhandprinzip.

Untersuchungsbedürftig ist auch die privatrechtliche Konnotation sowohl von „mandatum" als auch „trust", die schon lange etablierte Institute nationaler Rechtsordnungen darstellen.

I. Naturrechtliche und humanistische Ansätze

1. Die sog. Spanische Schule

Wissenschaftlich herausragende Impulse vor allem auch im Völkerrecht kamen von spanischen Gelehrten wie Vitoria, Las Casas, Ginés de Sepúlveda, Domingo de Soto, Banez, Vazquez de Menchaca, Molina und Suarez, als sich Spanien im „siglo de oro", dem Goldenen Jahrhundert, befand.[186] Diese für Spanien glorreiche Epoche begann 1468 mit der Hochzeit zwischen Isabella von Kastilien und Fernando von Aragon unter Vereinigung beider Königreiche.[187] Das neue Reich gelangte zur Blüte, als im Januar 1492 Grenada, der letzte Stützpunkt der Mauren in Spanien, fiel. Am 12. Oktober desselben Jahres schrieb Kolumbus mit der Entdeckung der „Neuen Welt" Geschichte – ein Ereignis, das die Völkerrechtsgelehrten noch längere Zeit beschäftigen sollte.

Als Karl von Gent 1516 den spanischen Thron bestieg, machte er sich auf, zum mächtigsten Souverän Europas zu werden, was ihm auch gelang, als er 1519 unter dem Namen Karl V. zum römischen Kaiser gewählt wurde. Seine Regentschaft war von erfolgreichen kriegerischen Auseinander-

---

185 Hall, Mandates, Dependencies and Trusteeship, London 1948, S. 278

186 Castanon, Les problèmes coloniaux et les classiques espagnols du droit des gens, RdC 1954 II (86), S. 563

187 Zum siglo de oro vgl. Castanon, RdC 1954 II (86), S. 571 ff.; Einleitung von Hadrossek in: Schätzel, Francisco de Victoria, De Indis, Tübingen 1952, S. XI ff.

setzungen geprägt: 1519-1521 eroberte Fernando Cortez Mexiko, 1532 Pizarro Peru, 1535 schlug Karl. V. die Türken bei Wien, 1547 bei Mülberg die Protestanten. Sein Sohn Philip II. machte sich durch die siegreichen Schlachten gegen die Franzosen 1557 und die Türken 1571 aber auch durch die Errichtung weltbekannter Bauten wie dem Kloster Escorial nahe Madrid einen Namen. Als durch Philip II. 1580 Spanien und Portugal mitsamt ihren Kolonien vereinigt wurden, hatte das Imperium seine größte Ausdehnung.

Für die Völkerrechtslehre war der Beginn der Kolonialzeit mit Entdeckung der Insel Guanahani – dann auf den Namen San Salvador getauft - am 12. Oktober durch den Ausguck Rodriguez Bermejo[188] das herausragende Ereignis. Man hatte es mit der nun relevanten Frage zu tun, wie nach Ansicht des Völkerrechts die neu entdeckten Völker behandelt werden sollten. Die Praxis fand auf diese Frage nur eine menschenverachtende Antwort: Die „indianische" Bevölkerung wurde ausgebeutet und versklavt; Maßgebliche Motive für die „Conquistadores" waren die Gier nach Macht und Gold,[189] wie das Beispiel des wenig bescheidenen Kolumbus zeigt, der sich mit den Titeln „Don", „Almirante", Vize-König und Gouverneur schmückte.[190]

Diese negative Entwicklung stieß auf leidenschaftliche Kritik überzeugter Christen, besonders hervorgetan hat sich in dieser Beziehung der Dominikanerorden mit seinem späteren legendären Mitglied Bartholomé de las Casas.[191] Las Casas, auch Apostel der Indianer genannt, hat sich sein ganzes Leben bei den wohl nur dem Namen nach christlichen Machthabern dafür eingesetzt, die Indianer so zu behandeln, wie es seiner Überzeugung nach allein angebracht war, als geliebtes Mitgeschöpf Gottes.[192] Er erreichte, dass sich Ferdinand II. von Aragon und sein Nachfolger wenigstens mit dem Problem befassten und in sehr rudimentärem Umfang den Indianern gewisse Rechte garantierten. In der „Junta zu Burgos" 1512 erarbeitete eine Kommission bestehend aus dem bekannten Kardinal Fonseca als Vorsitzenden, vier Theologen (drei davon Dominikaner) sowie vier bekannten Juristen folgende Regelung:[193]

Die Indianer sind Vasallen des Königs von Spanien, nicht aber seine Sklaven. Gleichwohl können sie zu angemessenen Arbeiten herangezogen werden, für die sie sogar Lohn erhalten sollten. Außerdem soll ihnen ein eigenes Heim garantiert werden.

Diese „Junta" war insoweit fortschrittlich, als sie den Indianern einen gewissen Rechtsstatus, nämlich den eines Vasallen, zubilligt und ihnen an-

188 Castanon, RdC 1954 II (86), S. 578

189 Hadrossek, in: Schätzel, a. a. O., S. XIII

190 Castanon, a. a. O., S. 582

191 Castanon, a. a.O., S. 621 ff.

192 Hadrossek, in: Schätzel, a. a. O.

193 Zum Inhalt der Junta von Burgos vgl. Castanon, RdC 1954 II (86), S. 618 ff.

satzweise Menschenrechte gewährt. Diesbezüglich kann sie als rudimentärer Vorläufer des „sacred trust" gem. Art. 22 I VBS sowie Artt. 73 und 76 SVN angesehen werden.

Unterstützt auch durch die Anstrengungen von Papst Paul III., der per Dekret 1537 jedem die Exkommunikation androhte, der die Indianer ihrer Freiheit oder ihres Eigentums beraubte,[194] ergingen unter Karl V. 1542 weitergehende Regelungen zum Schutz der Indianer, die allerdings 1545 schon wieder förmlich widerrufen wurden.[195]

Man muss leider feststellen, dass Vorkämpfer für die Würde weniger entwickelter Völker wie Las Casas oder Papst Paul III. nicht verhindern konnten, dass skrupellose „Conquistadores" und ihre Nachfolger den Kolonialismus zu „one of the most terrible pages to the annals of the world"[196] machten.

Ein weiterer wichtiger Vorkämpfer für die Rechte der Indianer speziell auf völkerrechtlichem Gebiet, also ein früher Fürsprecher des heute als „sacred trust" bekannten Prinzips, war der Gelehrte Franciscus de Victoria[197]. De Victoria wurde wahrscheinlich um 1492 im baskischen Gebirgsstädtchen Vitoria geboren.[198] 1502 trat er in den Dominikanerorden ein. Dort erkannte man sein außergewöhnliches intellektuelles Talent und schickte ihn zum Studium nach Paris, damals neben Oxford erste Bildungsstätte. Den Höhepunkt seiner akademischen Laufbahn erreichte de Victoria, als er 1526 die „Catedra prima de telogia" an der Universität von Salamanca erhielt. Herausragender Beitrag de Victorias bei der Frage der Behandlung der Indianer ist „DE INDIS RECENTER INVENTIS ET DE JURE BELLI HISPANORUM IN BARBAROS" im Jahre 1539. Darin widerspricht er im Zusammenhang mit den Indianern der auf Aristoteles zurückgehenden menschenverachtenden Ansicht[199], dass einige Menschen wegen ihrer geringen Fähigkeiten von Natur aus Sklaven seien und kommt zu dem Schluss, dass die Indianer vor der Ankunft der Spanier wahre Herren in öffentlicher und privater Hinsicht waren.[200]

Anschließend prüft de Victoria Rechtstitel, die Spanien zur Souveränität über die Indianer ermächtigen könnten, von denen aber nach modernen Maßstäben die meisten abwegig erscheinen, z. B. die These dass der Kaiser Souveränität über die ganze Welt habe. De Victoria verneint alle in Be-

[194] Castanon, , a. a. O., S. 626

[195] a. a. O.; vgl. Auch Hadrossek, Einleitung S. XIII, in: Schätzel, a. a. O.

[196] Seeley, The Expansion of England, London 1883, S. 44

[197] oder in der spanischen Form „Francisco de Vitoria"

[198] Zur Biographie de Victorias vgl. Hadrossek, Einleitung S. XI ff., in: schätzel, a. a. O.

[199] Aristoteles äußert in seiner Politeia, 1. Buch, 5. Kapitel folgendes: „Einige sind Sklaven von Natur aus. Ihnen ziemt es mehr zu dienen als zu befehlen." Diese These haben einige auch auf die Indianer angewandt mit dem Ziel, sie sogar im Einklang mit dem Recht als Rechtssubjekt „zweiter Klasse" ausbeuten zu können.

[200] De Victoria, De Indis, in: Schätzel (Hrsg.), Klassiker des Völkerrechts, Bd. II, S. 47

tracht kommenden Rechtstitel; lediglich einen Titel, der mit einer Art von Vormundschaft über die Eingeborenen begründet wird, hält er für vertretbar:

> *„Posset ergo quis dicere quod pro utilitate eorum possent principes Hispani accipere administrationem illorum et constituere illis per oppida praefectos et gubernatores, immo etiam illis dare novos dominos, dummodo constaret hoc illis expedire.“*[201]

De Victoria betont nochmals, dass solch eine Vormundschaft nur zum Nutzen und Besten jener Menschen, „propter bona et utilitatem eorum“[202], erfolgen könne. Gleichwohl hält er den Entwicklungsstand der Indianer nicht für so gering, dass eine solche Vormundschaft notwendig sei.

Geradezu frappierend ist die Ähnlichkeit dieser Ausführungen mit den Ausgestaltungen des Mandatssystems gem. Art. 22 I und II VBS: De Victoria spricht davon, dass die Spanier im Interesse der Indianer („pro utilitate eorum“) tätig werden könnten und bedient sich damit der Konstruktion der Vormundschaft, wie es auch in Art. 22 II VBS festgelegt ist. Auch die Betonung darauf, dass dies zum Wohle der Indianer („propter bona et utilitatem eorum“) erfolgen müsse, entspricht der Formulierung des „sacred trust“ („well-being of such peoples“) gem. Art. 22 I VBS. Auch in Art. 73 SVN wird „das Wohl dieser Einwohner“ besonders hervorgehoben.

Man kann also feststellen, dass de Victoria in seinem Werk Kernprinzipien des Mandats- und Treuhandsystems wie die Vormundschaft zum Wohle der betroffenen Völker schon entwickelt hat. Insoweit ist sein akademischer Beitrag auf diesem Gebiet des Völkerrechts nicht zu leugnen und angesichts der frühen Zeit, d. h. im Jahre 1539, zu der er seine Überlegungen publiziert hat, besonders bemerkenswert.

2. Edmund Burke

Edmund Burke wurde am 1. Januar 1729 in Dublin geboren. Sein Vater Richard Burke, der „Attorney of the Irish Court of Exchequer“[203], war Protestant, seine Mutter Mary Nagles hingegen war Katholikin aus einer angesehenen Familie.[204]

Burke besuchte zunächst die Schule in Ballitore, die von einem Quäker namens Abraham Shackleton geleitet wurde. Dieser Shackleton wurde von

---

201 Man könne daher sagen, dass in ihrem Interesse die spanischen Fürsten die Verwaltung der Barbaren übernehmen und für ihre Städte Präfekten und Verwalter einsetzen, sowie ihnen neue Herren geben könnten, vorausgesetzt, dass es für sie vorteilhaft wäre. In: De Victoria, a. a. O., S. 115

202 a. a. O., S. 114-116

203 Der Court of Exchequer ist einer der drei Common Law courts. Ursprünglich handelte es sich um das königliche Schatzamt. Vgl. Blumenwitz, Einführung in das anglo-amerikanische Recht, München 1998, S. 10

204 siehe die Biographie in: Ayling, Edmund Burke, His Life and Opinions, S. 1 ff., London 1988

Burke Zeit seines Lebens als Lehrer in höchsten Tönen gelobt. Man kann vermuten, dass Burke durch ihn auch in seiner konservativen Grundhaltung geprägt wurde.

Weitere Ausbildungsstationen für Burke waren „Trinity College", Dublin und „Middle Temple", London. Seine politische Karriere begann 1765 mit seiner Ernennung zum Privatsekretär von marquess[205] Rockingham. Als Burke Abgeordneter im „House of Commons" wurde, befasste er sich besonders mit der Kolonialpolitik des Empires. Er trat stets für eine angemessene Behandlung der Einwohner dieser Gebiete ein, blieb aber seiner konservativen Haltung treu, indem er bezüglich der amerikanischen Kolonien das Besteuerungsrecht des Königs verteidigte. Besonders bekannt wurde Burke mit seiner kritischen Haltung gegenüber der britischen Kolonialpraxis in Indien. Da es innerhalb der „East India Company" zu Missbräuchen der Befugnisse gekommen war, sollte diese strukturell reformiert werden. Dies sollte mittels der „East India Bill" geschehen, die auf einen Entwurf von Charles James Fox zurückging. Burke übernahm die Präsentation des Vorhabens im Parlament. Dabei ging er rhetorisch so brillant zu Werke, dass sein Äußerungen bezüglich einer angemessenen Behandlung der weniger entwickelten Völker noch heute geläufig sind und im Zusammenhang mit den Wurzeln des Mandats- und Treuhandsystems zitiert werden.[206] Burke kritisierte eindringlich die bisherige Praxis des Empires in Indien:

> *„The natives scarcely know what it is to see the grey head of an Englishman. Young men govern there, without society, and without sympathy with the natives. … Every rupee of profit made by an Englishman is lost for ever to India."*[207]

Burke umschreibt hier negativ, was für ihn eine angemessene Behandlung der weniger entwickelten Völker ausmacht: Es geht nicht darum, was dem Empire die Verwaltung des betroffenen Gebietes bringt, sondern inwiefern die Einheimischen davon profitieren, „Every rupee of profit made by an Englishman is lost for ever to India." Somit greift er den Gedanken auf, der schon bei de Victoria zu finden ist, aber auch in den einschlägigen Bestimmungen der Regeln des Mandats- und Treuhandsystems, nämlich dass die Verwaltung der wenig entwickelten Gebiete zum Wohl der dort ansässigen Bevölkerung erfolgen soll.

Die Prinzipienerklärung Burkes wurde im „House of Commons" begeistert aufgenommen, so dass die Mehrheit für die „Bill of East India"

---

205 Maskuliner Adelstitel; entspricht dem deutschen Pfalz- Mark- oder Landgraf.

206 Simma, Kommentar SVN/Rauschning, München 1991, Art. 75 Rn 2; Toussaint, The Trusteeship System of the United Nations, London 1965, S. 5 ff.

207 Writings and Speeches, v.402, in: Ayling, Edmund Burke, London 1988, S. 131

unschwer erreicht wurde, allerdings durch den König und das „House of Lords" blockiert wurde.[208]

Aufsehen erregte Burke noch einmal 1788 mit der Anklage des ehemaligen Generalgouverneurs Warren Hastings u. a. wegen Hochverrats, mit der Burke nochmals seine Politik der Verwaltung im Interesse der Einheimischen deutlich vertrat. Burke bezeichnete Hastings als „violator of Indian property rights and human dignities."[209] Das Verfahren gegen Hastings hinterließ einen nachhaltigen Eindruck in der britischen Parlamentsgeschichte, es endete jedoch mit einem Freispruch.

Burke hat in den höchsten Gremien der damaligen Welt- und größten Kolonialmacht, dem British Empire, überzeugend den Gedanken vertreten, dass die Verwaltung der wenig entwickelten Gebiete zum Wohle der Einheimischen erfolgen solle. Dieser Gedanke bildet das Grundprinzip des Mandats- und Treuhandsystems, in denen er in Artt. 22 I VBS bzw. 75 SVN kodifiziert ist. Man kann nicht bestreiten, dass Burke durch seine aufsehenerregenden Reden die britische Kolonialpolitik nachhaltig in diesem Sinne beeinflusst hat. Insoweit kann man ihm nicht einen bedeutenden Anteil an der geschichtlichen Entwicklung absprechen, die letztendlich zur Etablierung des Mandats- und später Treuhandsystems geführt hat.

3. Humanistische Ansätze

Die Entwicklung des Treuhandprinzips ist nach Entdeckung der „Neuen Welt" und den Forderungen Victorias und Las Casas' auch in den darauffolgenden Jahrhunderten vorangebracht worden. Insbesondere humanistische Tendenzen haben dafür gesorgt, das Los der weniger entwickelten Völker zu verbessern. Beim sog. Vater des Völkerrechts Hugo Grotius beispielsweise heißt es in seinem 1625 publizierten Werk „De jure belli ac pacis libri tres", dass die gewaltsame Unterwerfung schwächerer Völker unter dem Vorwand, es sei zu ihrem Besten, zu verurteilen sei.[210]

Emer de Vattel setzt ebenfalls gewisse Kernrechte der Eingeborenen in Gebieten wie der Neuen Welt voraus und erwähnt in seinem „Droit des Gens" von 1758 als löbliches Beispiel die Puritaner, die für ihre Kolonien in Neuengland den „Wilden" Land abkauften, obwohl ihnen vom König Souveränität garantiert worden war.[211] In gleicher Weise wird der Quäker Wilhelm Penn lobend hervorgehoben, der für seine Kolonie in Pennsylvania dem Beispiel der Puritaner gefolgt ist.

---

208 Ayling, a. a. O., S. 130 and 132

209 Ayling, a. a. O., S. 174

210 Zweites Buch, Kapitel 22, Sektion XII, in: Schätzel, Klassiker des Völkerrechts, Bd. I, Hugo Grotius, De jure belli ac pacis, Tübingen 1950, S. 385

211 Emer de Vattel, Le droit des gens, Buch I, Kapitel XVIII, § 209, in: Schätzel, Klassiker des Völkerrechts, Bd. III, Tübingen 1959, S. 142

Ein großer Einfluss bez. einer gerechten Behandlung der Kolonialvölker und der Entwicklung eines Treuhandprinzips zugunsten schwächerer Völker ging auch von der Anti-Sklaverei-Bewegung aus. Ihren Anfang nahm diese Bewegung in Großbritannien, initiiert von „christian philantropists"[212] wie Thomas Clarkson und William Wilberforce. Wilberforce, seit 1780 Mitglied des „House of Commons", änderte sein Leben radikal, als er sich 1785 auf einer Tour durch Europa dem Evangelikalismus zuwandte. Aus religiösen und moralischen Gründen startete er zusammen mit Thomas Clarkson eine Kampagne zum Verbot[213] des Sklavenhandels, die ihn Zeit seines Lebens beschäftigen sollte:

> *„God Almighty has set before me two great objects – the suppression of the slave trade and the reformation of manners."*[214]

Das britische Parlament beschloss schließlich das Verbot des Sklavenhandels im Jahre1807. Um den weltweiten Sklavenhandel zu unterbinden, war es aber notwendig, auf die Staaten, die sich noch im Sklavenhandel betätigten, notfalls militärisch Druck auszuüben. Das British Empire konnte sich dank der überlegenen „Royal Navy" dieser Aufgabe annehmen; das förmliche Gesetz diesbezüglich wurde einen Monat nach Wilberforces Tod beschlossen. Damit war eine Tendenz begonnen worden, einen humanitären Mindeststandard auch rechtlich zu schützen, was etwa ein Jahrhundert später durch Art. 22 VBS in größerem Rahmen verwirklicht wurde.

Unter diesen humanistischen Strömungen, die zur Entwicklung eines Treuhandprinzips beigetragen haben, ist auch die Bewegung des Abolitionismus in den USA und der Fall Liberias zu nennen.[215] Schon früh hatten insbesondere pietistische Kreise den Sklavenhandel als Unrecht angesehen, z. B. John Woolman,[216] der zu seiner Zeit ein „extremely popular writer"[217] war:

---

[212] Wright, Mandates under the League of Nations, Chicago 1930, S. 9

[213] Verbot des Sklavenhandels heißt auf Englisch „Abolition of Slave Trade", daher der Ausdruck „Abolitionist".

[214] Lean, God's Politician, William Wilberforce's struggle to abolish the Slave Trade and reform the morals of a nation, Colorado 1987, Einleitung

[215] vgl. allgemein zu diesem Thema, Lowance, Against Slavery, AN Abolitionist Reader, New York 2000

[216] Zur Biographie Woolmans vgl. Sox, John Woolman 1720-1772, Quintessential Quaker, York and Richmond 1999; Zu den geistlichen Wurzeln des Jon Woolman vgl. Cary, John Woolman, Von der schöpferischen Kraft der Persönlichkeit, übersetzt von Pollatz, Bad Pyrmont 1951

[217] Lowance, Against Slavery, An Abolitionist Reader, New York 2000, S. 21

„Dann empfand ich jedes Mal wegen dieses schwarzen Sklaven eine Last auf meinem Gewissen. ... Ich sah, dass ich hier etwas gutzumachen hatte."[218]

In Woolmans bedeutendstem Werk „Some Considerations on the Keeping of Negroes"[219], das am weitesten verbreitete Anti-Sklaverei-Dokument,[220] wird Sklaverei als „wickedness" an „Fellow Creatures" bezeichnet.[221]

Die moralischen Bedenken gegen den Sklavenhandel kulminierten in den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts in einer Bewegung von erheblichen Dimensionen. Unter den Tappan Brüdern und William Lloyd Garrison, dem Herausgeber des programmatischen Journals „The Liberator" wurden u. a. die „American Anti-Slavery Society" gegründet, abolitionistische Inhalte im ganzen Land verbreitet, sowie Petitionen an den Kongress erhoben. Obwohl die Forderungen der Abolitionisten nicht immer auf Zustimmung stießen, wie die Ermordung des Elijah Lovejoy zeigt, breitete sich die Bewegung rasend schnell aus, so dass es 1838 bereits über 1000 Anti-Sklaverei-Gesellschaften gab.

Hinsichtlich des Einflusses dieser Bewegung auf die Entstehung eines Mandatssystems ist der Fall der „American Colonization Society" von Bedeutung. Zweck dieser Gesellschaft war es, frei gewordene Sklaven wieder in Afrika, ihrer ursprünglichen Heimat anzusiedeln. Die Gesellschaft[222] kaufte Land in Afrika und siedelte auf jenem Gebiet über 11.000 Schwarze an, das später den treffenden Namen Liberia erhalten sollte. Die Aktion wurde von Präsident Monroe[223] und auch von Prominenten wie Henry Clay finanziell gefördert.

1847 wurde Liberia unabhängig und von den europäischen Mächten 1848/49, den USA aber erst 1862 anerkannt.[224]

Nach der Unabhängigkeitserklärung Liberias agierte die „American Colonization Society" bis zu ihrer Auflösung 1912 als eine Art Vormund: „the society was a sort of trustee for Liberia."[225]

Die Leistung der „American Colonization Society", in Liberia einen unabhängigen Staat für freigelassene schwarze Sklaven geschaffen zu haben, erscheint angesichts der frühen Unabhängigkeit Liberias 1847 beachtlich. Allerdings lassen sich bei dieser „Erfolgsstory" auch negative Aspekte fest-

---

218 Grete Sumpf (Hrsg.), Auszüge aus dem Tagebuch des John Woolman, Bückeburg 1938

219 1754 und 1762, abgeduckt in Lowance, a. a. O., S. 22 ff.

220 Drake, Quakers and Slavery in America, New Haven 1950, S. 56

221 in: Lowance, a. a. O., S. 23

222 Neben der American Colonization Society gab es noch andere regionale Gesellschaften, die jeweils separate Kolonien gründeten, z. B. das Virgina-Caldwell Settlement, Maryland Settlement, Sinoe and Bassa Settlement; Boley, Liberia: The Rise and Fall of the First Republic, London and Basingstoke 1983, S. 17 ff.

223 Daher wurde zu Monroes Ehren eine Stadt Monrovia getauft.

224 Brockhaus Enzyklopädie, Liberia, Bd. 11, S. 422

225 Colombia Encyclopedia, 6th edition, American Colonization Society, URL: www.encyclopedia.com/html/A/AmerCLS1.asp, vom 21.07.03

stellen. Einmal ist zweifelhaft, ob die Idee der Gründung eines Staates für ehemalige Sklaven aus den USA in Afrika ausschließlich altruistisch motiviert war. Der größte Förderer der Society, Henry Clay, war nämlich selbst als Plantagenbesitzer alles andere als ein Abolitionist und wollte wohl die stark angewachsene schwarze Bevölkerung zugunsten billiger Arbeitskräfte aus den Armenhäusern Europas loswerden: „hell or back to Afrika for them."[226]

Außerdem war die Richtlinien der „American Colonization Society" in Bezug auf die Behandlung der Sklaven in manchen Punkten zu autoritär, z. B.:

> *„The Superintendent is to control their hour of rising and sleeping."*[227]

Insgesamt ist das Engagement der „American Colonization Society" jedoch ein aufsehenerregendes Beispiel in der Geschichte für die Anwendung des Treuhandprinzips, so dass es möglich erscheint, dass der Fall Liberias als Inspiration oder historischer Vorläufer im weiteren Sinn für die Entwicklung des Mandatssystems gedient hat. Ebenfalls dürfte der Beitrag britischer Humanisten wie Wilberforce zur Abschaffung der Sklaverei den Weg für die rechtliche Verankerung humanitärer Pflichten auch im internationalen Bereich, woraus nach längerer Entwicklung schließlich Art. 22 VBS resultiert ist, bereitet haben.

Endlich ist noch auf die Implikationen der Berlin-Westafrika-Konferenz 1884/85 in Bezug auf die Entwicklung des Treuhandprinzips einzugehen.

König Leopold II. hatte 1876 die „International Congo Association" gegründet.[228] Da die anderen europäischen Großmächte ebenfalls Interesse an dem Kongogebiet hatten, wollte man eine Einigung im Rahmen einer Konferenz, beginnend im November 1884 in Berlin, erzielen. Am 26. Februar 1985 wurde dann die Kongo Akte beschlossen.[229]

Von großer Bedeutung ist Art. 1 der Akte, der die Freiheit des Handels im Kongo-Bassin gewährleistet:

> *„Le commerce de toutes les nations jouira d'une complète liberté. »*

---

[226] Wilson, Liberia: Black Africa in Microcosm, New York 1971, S. 10

[227] Report to the American Colonization Society's Board of Managers, in: Jordan, White over Black: American Attitudes toward the Negro 1550-1812, Baltimore 1969, S. 552

[228] zur Geschichte der Berlin-Westafrika-Konferenz vgl. Münch, Berlin West Africa Conference (1885/1885), EPIL, Bd. I, S. 389 ff.

[229] General Act of the Conference of the Plenipotentiaries of Austria-Hungary, Belgium, Denmark, France, Germany, Great Britain, Italy, the Netherlands, Portugal, Russia, Spain, Sweden-Norway and Turkey respecting the Congo, Berlin, 26. Februar 1885, CTS 1885, vol. 165, S. 485 ff.

Die Frage des freien Handels war für die Großmächte immer ein wichtiges Thema. Auch bei den Verhandlungen in Versailles spielte die „open door policy" eine große Rolle und fand als Klausel Eingang in Art. 22 V VBS a. E.

Ein echtes Novum war auch Art. 1 Ziff. 6 Kongo-Akte. Erstmals wurden den weiter entwickelten Nationen, die sich in Schwarzafrika engagierten, Pflichten bez. der indigenen Völker auferlegt:

> *„Toutes les Puissances exercant des droits de souveraineté ou une influence dans les dits territoires s'engagent à veiller à la conservation des populations indigènes et à l'amélioration de leurs conditions morales et matérielles d'existence, et à concourir à la suppression de l'esclavage et sourtout de la Traite des Noirs … »*

Beachtenswert ist, dass die Pflichten der im Kongo sich betätigenden Staaten exakt formuliert sind und sich nicht nur auf einleuchtende Schutzpflichten bez. der indigenen Bevölkerung erstrecken, sondern auch fordern, die Entwicklung dieser Völker voranzutreiben. Dies stimmt sachlich schon sehr mit der Art. 22 I VBS überein, nach dem das Wohlergehen der wenig entwickelten Völker eine „heilige Pflicht der Zivilisation" (sacred trust of civilization) bildet.

Es handelt sich also bei der Kongo-Akte um einen progressiven Entwurf, der Prinzipien des später etablierten Mandatssystem deutlich formuliert. Jedoch galt das Regime nur für einen begrenzten Bereich, nämlich das Kongo-Becken. Insoweit war das Mandatssystem, das sämtliche Feindkolonien umfasste, eine zumindest geographische Weiterentwicklung der in Berlin niedergelegten Prinzipien.

Kritisch ist zur Kongo-Akte allerdings anzumerken, dass sie wohl an erster Stelle das Ergebnis nationaler Machtpolitik der Staaten war, die das noch unerschlossene Afrika unter sich aufteilen wollten. Daher sind nach Ansicht einiger die humanitären Errungenschaften der Konferenz entwertet, und es wird eine stärkere Internationalisierung des Treuhandprinzips bez. wenig entwickelter Völker gefordert, wie es dann ansatzweise im Mandatssystem verwirklicht wurde:

> *„Kurz, bis einmal ein echter internationaler Rat existiert, der eine Kulturnation mit der Pflicht zur Erziehung einer „niederen" Rasse betraut, ist die Behauptung über „Treuhänderschaft" nichts als eine unverschämte Anmaßung."*[230]

[230] Hobson, Der Imperialismus, London 1902 im englischen Original, Übersetzung in Köln und Berlin 1968, S. 210f.

II. Analogie zu innerstaatlichen Rechtsordnungen

Es ist offensichtlich, dass sich die Privatrechtsordnungen mit ähnlichen Konstellationen befassen, wie sie auch im Völkerrecht zu finden sind, z. B. Vertragsrecht, Deliktsrecht, Sachenrecht, Schadensrecht, Dienstbarkeiten, Treuhänderschaft etc. Die Frage, inwieweit Prinzipien des Privatrechts auch im Völkerrecht Anwendung finden können, hat als erster Hersch Lauterpacht in einer systematischen Untersuchung zu beantworten versucht.[231] Bereits unter den Klassikern des Völkerrechts finden sich einige Aussagen zu diesem Problem, die jedoch insgesamt wenig erhellend sind. So vertritt Gentilis die Ansicht, dass das Corpus Juris des Justinian Völkerrecht darstelle.[232] Dagegen heißt es bei Grotius, dass die Verträge von Königen und Völkern nicht nach römischem Recht beurteilt werden dürfen; allerdings unterscheidet sich das Vertragsrecht des Hugo Grotius kaum vom römischen Recht.[233]

Nachdem sich im moderneren Völkerrecht der Positivismus durchgesetzt hatte, stand insbesondere die deutsche Staats- und Völkerrechtslehre der Eröffnung des Privatrechts als Rechtsquelle für das Völkerrecht skeptisch gegenüber, so z. B. Jellinek, Nippold und Triepel.[234] Dagegen beurteilte die britische und US-amerikanische Völkerrechtslehre das Privatrecht als Rechtsquelle des Völkerrechts weniger kritisch, wie die Lobeshymne von Sir Robert Phillimore auf das römische Recht deutlich macht:

> „To all nations, … , *this Law presents the unbiased judgement of the calmest reason, tempered by equity, and rendered perfect* … "[235]

Es wäre sicherlich simplifiziert, wenn man das Privatrecht allgemein für alle Bereiche als analogiefähig oder nicht bezeichnen würde. Es bedarf daher einer konkreten Betrachtung des Einzelfalles. Auch die strikten Vertreter des Positivismus dürften nicht leugnen können, dass gewisse rechtliche Grundprinzipien, die z. B. im römischen Recht besonders klar herausgearbeitet sind, von allen Menschen anerkannt werden und daher auch einen Bestandteil des Völkerrechts bilden können. Im folgenden soll nun untersucht werden, inwieweit dem Mandats- bzw. Treuhandsystem privatrechtliche Rechtsinstitute zugrunde liegen und beurteilt werden, inwieweit diese für das Völkerrecht analogiefähig sind.

---

231 H. Lauterpacht, Private Law Sources and Analogies of International Law, London 1927

232 Gentilis, De Jure Belli, Kap. 3 in : Lauterpacht, a. a. O., S. 11

233 Lauterpacht, a. a. O., S. 12 ff.

234 Lauterpacht, a. a. O. S. 19

235 Phillimore, Commentaries upon International Law, Vol. I, London 1879, S. 34

In Art. 22 VBS werden die Begriffe „mandate", „tutelage" (Vormundschaft) und „trust" gebraucht; in der UNO-Charta findet man ebenfalls den Begriff „trust" (Art. 73) und „trusteeship system" (Art. 75).

Der Begriff „mandate" leitet sich schon etymologisch vom römisch-rechtlichen Mandatum ab.[236] Unter diesem Institut verstand man, so wie es auch in § 662 BGB kodifiziert ist, die unentgeltliche Geschäftsbesorgung für einen anderen.[237] Das Mandatum gab es – in der modernen Terminologie gesprochen - sowohl im Privatrecht als auch im öffentlichen Recht.[238] Entscheidende Frage ist nun, ob das römisch-rechtliche Mandatum mit dem „Mandat" gem. Art. 22 VBS kongruent ist. Nach dem Regime des Art. 22 VBS ist Mandatarius ein höherentwickelter Staat wie z. B. Großbritannien, Mandant ist der Völkerbund, da die Mandatarii gem. Art. 22 II a. E. VBS im Namen des Völkerbundes handeln; begünstigt ist dagegen ein Dritter, nämlich die indigenen Völker der Mandatsgebiete. Insoweit handelt es sich nicht um den Regelfall eines Mandatsverhältnisses. Außerdem ist fraglich, ob die Mandatarii, wie im römischen Recht eigentlich vorgesehen, uneigennützig handeln.[239] Diesbezüglich wecken die Mandatarii Frankreich und Großbritannien einige Zweifel, da ihnen der Einfluss in den Mandatsgebieten so wichtig war, dass sie diese noch während des Krieges unter sich aufgeteilt hatten. Ein weiterer Umstand, der einer allumfassenden Analogie entgegensteht ist, dass die eigentlich Begünstigten, die indigenen Völker, kaum rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten haben, z. B. die sofortige Kündigung des Mandatsverhältnisses, wie es dem Mandanten nach dem römisch-rechtlichen Institut zusteht.[240]

Auch der Mandant gem. der rechtlichen Konstruktion des Art. 22, der Völkerbund, hat praktisch kaum eine Dispositionsbefugnis über die Gebiete, diese ist durch die Friedensverträge in die Hände der Siegermächte gelegt.

Allerdings ist es wohl wahrscheinlich, dass das Grundprinzip des römisch-rechtlichen Mandatum, für einen anderen unentgeltlich einen Auftrag zu besorgen, Pate stand bei der Entwicklung des mandatum iuris gentium. Jedenfalls dürfte General Smuts, der den Begriff bei der Pariser Konferenz einführte, das mandatum aus dem römisch-rechtlich geprägten niederländischem Recht in Südafrika geläufig gewesen sein.[241]

---

236 Brockhaus Enzyklopädie, "Mandat", Bd. 14, S. 130

237 Wright, Mandates under the League of Nations, Chicago 1930, S. 377 ff.

238 Damals existierte noch keine strenge Unterscheidung zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht, so spricht Grotius von „towns ... governed by civil law", Lauterpacht, Private Law Sources, a. a. O., S. 13; zum öffentlich-rechtlichen Mandatum vgl. Triepel, Delegation und Mandat im Öffentlichen Recht, Stuttgart und Berlin 1942

239 Voskamp, Das völkerrechtliche Mandatsverhältnis, Charlottenburg 1924, S. 12

240 Voskamp, a. a. O., S. 13

241 Wright, Mandates under the League of Nations, Chicago 1930, S. 376

Man kann also im Ergebnis festhalten, dass das mandatum iuris gentium wesentliche Unterschiede zum römisch-rechtlichen Mandatum aufweist.

Weiter ist zu fragen, inwieweit der Begriff „tutelage" gem. Art. 22 II VBS römisch-rechtliche Wurzeln hat. Das römische Recht kannte verschiedene Formen der Vormundschaft, z. B. die tutela legitima, die tutela testamentaria und die tutela dativa.[242] Bei der tutela legitima war der Vormund zugleich gesetzlicher Erbe, was dieser Art der Vormundschaft einen eigennützigen Charakter verlieh.[243] Erst in späterer Zeit näherte man sich einer Definition, die eher dem heutigen Verständnis entspricht:

> *„Tutela est ... vis ac potestas in capite libero ad tuendum eum, qui propter aetatem suam sponte se defendere nequit."*[244]

Zweck der tutela ist der Schutz solcher Personen, die nicht für sich selbst sorgen können, also insbesondere Kinder, auf welche die Definition des Sulpicius hauptsächlich zugeschnitten ist („propter aetatem suam"), daneben aber auch Menschen mit geistigen und körperlichen Schwächen.[245] Ein Rechtsinstitut wie die „tutela" existiert fast in jeder Privatrechtsordnung, im modernen anglo-amerikanischen Recht z. B. unter dem Begriff „guardianship".[246]

Allerdings ist die Anwendung einer „tutela" auf Völker oder Menschen mit geringerem Entwicklungsstand im Privatrecht unbekannt. Jedenfalls ist zweifelhaft, ob erwachsene Menschen ohne geistige oder körperliche Defekte einer Vormundschaft bedürfen. Schon Franciscus de Victoria verneinte dies für die Indianer,[247] und die verschiedenen Privatrechtsordnungen der Moderne geben zu dieser Frage nichts her. Darum ist hier erneut festzustellen, dass dem Begriff „tutelage" in Art. 22 II VBS allenfalls eine grobe Analogie zur römisch-rechtlichen tutela oder moderneren Formen zugrunde liegt.

Endlich ist noch der mögliche Ursprung des Begriffes „trust" im Privatrecht zu klären. Beim „trust", oder eher unjuristisch formuliert „trusteeship", handelt es sich um ein althergebrachtes Institut des „Common Law". Man versteht darunter die Verleihung eines Rechts (legal title) an den Ausführenden des „trust", den „trustee", wobei man den Begünstigten des „trust" „cestui que trust" nennt.[248] Letzterer besitzt einen rechtlichen An-

---

242 Schwarz-Liebermann v. Wahlendorf, Vormundschaft und Treuhand, Tübingen 1951, S. 66 f.

243 a. a. O., S. 69

244 Servius Sulpicius, D. 26, 1, 1 pr.

245 Wright, Mandates under the League of Nations, Chicago 1930, S. 283 ff.

246 Wright, a. a. O., S. 385

247 Franciscus de Victoria, De Indis, in: Schätzel (Hrsg.), Klassiker des Völkerrechts, Bd. II, Tübingen 1952, S. 115 f.

248 Jowitt, The Dictionary of English Law, „trust", London 1959, S. 1786 ff.

spruch auf korrekte Ausführung des „trust", den sog. equitable title.[249] Der „trust" des „Common Law" ähnelt damit sehr der deutschen uneigennützigen Treuhand, die definiert ist als Verleihung eines Rechts (meist Eigentum) an den Treuhänder, der das übertragene Recht zugunsten des Treuhänders im eigenen Namen verwaltet und diesem gegenüber im Innenverhältnis verantwortlich ist.[250]

Das Rechtsinstitut des „trust" mit seinen nationalen Entsprechungen wie „Treuhand" erscheint grundsätzlich analogiefähig bezüglich des Rechtsverhältnisses der „Kulturnationen" und den weniger entwickelten Völkern. Allerdings ist hier wieder darauf hinzuweisen, dass ein „trust" normalerweise durch Rechtsgeschäft entsteht; die indigenen Völker, zur deren Wohl das Mandats- und Treuhandsystem geschaffen wurde, haben jedoch in keinem der Systeme die Stellung, des „cestui que trust", die Mandats- bzw. Treuhandabkommen werden zwischen „Schutzmacht" (Mandatare) und Völkerbund bzw. UNO geschlossen.

Außerdem bestehen jedenfalls für das Mandatssystem Zweifel, ob der Begriff „trust" als terminus technicus gebraucht wurde. Die Formulierung „sacred trust of civilization" deutet eher auf eine Prinzipienerklärung hin.[251] Diese Vermutung wird auch dadurch gestützt, dass in der französischen Fassung der VBS der englische Begriff „trust" nicht die Entsprechung des französischen Privatrechts fand, sondern durch den eher unjuristischen Terminus „mission" ausgedrückt wurde.[252]

Insgesamt lässt sich eine Verwurzelung der Begriffe „mandate", „tutelage" und „trust", wie sie sowohl in den Bestimmungen des Mandats- als auch des Treuhandsystems verwendet werden, insbesondere im römischen Recht aber auch in anderen nationalen Rechtsordnungen in Grundzügen nachvollziehen.

Rechtsinstitute des Völkerrechts und der nationalen Privatrechtsordnungen können in vielen Fällen zu einem gemeinsamen Kern zurückverfolgt werden.

Die Möglichkeit einer Analogie sollte nicht durch das rein positivistische Argument abgelehnt werden, dass die lex scripta eine Analogie nicht explizit autorisiere.

Jedoch wird im Falle des „mandatum" und „trust" klar, dass die völkerrechtlichen Institute in vielen Punkten wesentlich von den römischrechtlichen oder angelsächsischen Instituten abweichen und sich daher eine Analogie verbietet.

---

249 Blumenwitz, Einführung in das anglo-amerikanische Recht, München 1998, S. 16

250 Creifels, Rechtswörterbuch, 8. Aufl., „Treuhandeigentum, München 1986, S. 1123 ff.

251 Wright, Mandates under the League of Nations, Chicago 1930, S. 376

252 Wright, a. a. O., S. 377

E) Rechtliche Ausgestaltung

I. Mandat

1. Allgemeiner Abriss der rechtlichen Ausgestaltung

Bei der rechtlichen Interpretation des Art. 22 VBS bereiten zwei Faktoren Schwierigkeiten. Zum einen hat man sich nicht um eine typisch juristische Ausrucksweise mit klarer Terminologie und Systematik bemüht. Dies ist hauptsächlich auf Wilson zurückzuführen, der keinen „lawyer's treaty" wollte, sondern eher eine Festlegung politischer und ethischer Prinzipien.[253] Ein weiterer Erschwernisfaktor für die Interpretation ist die Abfassung des Artikels in zwei authentischen Sprachen, was zu verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten führt, da sich bestimmte Begriffe oftmals nicht exakt in die andere Sprache transferieren lassen bzw. dann eine abweichende Bedeutung erhalten können. Hall spricht von der „vice of language."[254]

Art. 22 VBS lässt sich inhaltlich folgendermaßen systematisieren:

Zu Anfang des Abs. 1 wird zunächst der Anwendungsbereich des Mandatssystems festgelegt, nämlich diejenigen wenig entwickelten Gebiete, die im Krieg von den Hauptmächten erobert wurden, in concreto die ehemaligen deutschen Schutzgebiete sowie die Gebiete der Hohen Pforte im Nahen Osten.

Abs. I und II erhalten weiter allgemeine Bestimmungen zur rechtlichen Konstruktion des Mandatssystems unter besonderer Betonung der Pflichten des Mandatars, („sacred trust of civilization").

Abs. III enthält den Grundsatz der Differenzierung der Mandate nach dem Entwicklungsgrad. In Art. IV bis VI wird dieser Grundsatz anhand der Einteilung der in Rede stehenden Gebiete in drei Arten von Mandatsklassen, für die sich später die Bezeichnung A-, B-, C-Mandate eingebürgert hat, umgesetzt. Bei den sog. A-Mandaten handelt es sich um Mesopotamien, Palästina und Syrien, bei den B-Mandaten um Kamerun und Togo, geteilt in jeweils ein französisches und ein britisches Mandatsgebiet, sowie Tanganjika und Ruanda-Urundi, bei den C-Mandaten um Südwestafrika, Samoa, Nauru und Neuguinea unter Aufteilung zugehöriger Inseln zwischen Australien und Japan nach einer nördlichen und einer südlichen Sphäre.[255]

---

[253] Bentwich, The Mandates System, London/New York/Toronto 1930, S. 3; Auf eine primär ethische Ausrichtung deutet allein schon die Bezeichnung „Covenant" hin. Dieser Begriff wird zur Bezeichnung des Bundes zwischen Gott und den Menschen verwandt, vgl. Genesis 9; 11 (King James Version): „And I will establish my covenant with you; ..."

[254] Hall, Mandates, Dependencies and Trusteeship, London 1948, S. 41

[255] vgl. die Aufstellung bei Menzel in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, 2. Aufl., Bd. II, „Mandate", Berlin 1961, S. 461

In den Abs. VII und IX sind die Kontrollmechanismen wie z. B. Berichte des Mandatars normiert, mittels derer die korrekte Beachtung der Pflichten des Mandatars durch den Völkerbund überwacht wird.

Abs. VIII regelt die Entscheidungsbefugnis des Völkerbundrates über die Mandatsabkommen.

Vor allem jener Absatz VIII wirft einige Fragen auf, nämlich auf welche Weise ein Mandatsverhältnis begründet wird und wer letztendlich kompetent dazu ist, Mandatar und Inhalt des Mandats zu bestimmen.

Gem. der rechtlichen Konstruktion der Abs. I und II ist der Völkerbund Mandant, in dessen Namen die Mandate ausgeführt werden. Dies könnte zu dem Trugschluss verleiten, dass der Völkerbund Herr des Geschehens sei, wie es auch der Mandant im Zivilrecht ist. Dass der Völkerbund selbst eine Entscheidungskompetenz hinsichtlich der Verteilung der Mandate hat, kann jedoch unmöglich angenommen werden. Voraussetzung wäre, dass der Völkerbund Träger territorialer Rechte hinsichtlich der Mandatsgebiete ist. Dies kann jedoch aus zwei Gründen ausgeschlossen werden: Zum einen handelt es sich beim Völkerbund um eine internationale Organisation, die als solche kein territorialer Souverän sein konnte.[256]

Gegen eine solche Kompetenz des Völkerbundes spricht auch, dass Deutschland bezüglich seiner Kolonien in Art. 119 des Versailler Vertrages auf seine Souveränität zugunsten der Hauptmächte verzichtet hat. Demnach wurde die Souveränität über die in Rede stehenden Gebiete durch völkerrechtlichen Vertrag an die Siegermächte zediert, so dass diese anschließend allein entscheidungsberechtigt waren, auch bez. der Frage der Mandatare. Dies macht auch Art. 95 des Vertrags von Sèvres deutlich, in dem es bez. des Palästinamandats heißt, dass die Verwaltung Palästinas in den Grenzen, wie sie die alliierten Hauptmächte bestimmen, und durch einen Mandatar nach Wahl jener Mächte erfolgen sollte.[257]

Folgerichtig vollzogen sich die Abschlüsse der Mandatsabkommen auch dergestalt, dass die Alliierten Hauptmächte sich untereinander über die Mandatsgebiete, deren Mandatare und den Inhalt des Mandats einigten, und diese Mandatsentwürfe vom Völkerbundrat als Mandate genehmigt wurden. Da der Völkerbundrat neben den Alliierten und Assoziierten Hauptmächten nur noch Belgien, Brasilien, Spanien und Griechenland als Mitglieder hatte,[258] war es für die Kriegssieger nicht schwierig, sich selbst als Mandatare zu bestimmen. Man kann also feststellen, dass im wesentlichen die Hautmächte für Inhalt und Ausführung der Mandate verantwortlich waren. Der Völkerbund, in dessen Namen und mit Zustimmung dessen Rates die Mandate ausgeführt werden sollten, hatte jedenfalls in der

[256] vgl. Brownlie, Principles of Public International Law, 4th ed., Oxford 1990, S. 110; Abendroth verneint sogar die Rechtssubjektivität des Völkerbundes, Die völkerrechtliche Stellung der B- und C-Mandate, Breslau 1936, S. 130

[257] Diena, Les Mandats internationaux, RdC 1923, S. 224

[258] Schücking/Wehberg, Satzung des Völkerbundes, 2. Aufl., Berlin 1924, S. 293

Praxis keine eigenständige Verantwortlichkeit, da er in der Realität von den Siegermächten beherrscht wurde.[259]

Beleg für die obigen Ausführungen ist u. a. der Wortlaut der Mandatssatzung für Südwestafrika:

> „*Whereas by Article 119 of the Treaty of Peace with Germany signed at Versailles on June 28th, 1919, Germany* renounced in favour of the Principal Allied and Associated Powers *all her rights over her oversea possessions ... and whereas* the Principal Allied and Associated Powers agreed *that, in accordance with Article 22, Part I of the said Treaty, a Mandate should be conferred upon His Britannic Majesty ...*"[260]

2. Spezielle rechtliche Fragestellungen zum Mandatssystem

a) Die Frage der Souveränität

Die Frage, wem die Souveränität über die Mandatsgebiete zustehe, ist über einen langen Zeitraum Gegenstand kontroverser wissenschaftlicher Auseinandersetzung gewesen. Im wesentlichen standen sich zwei gegensätzliche Ansichten gegenüber:[261] die eine wollte die Souveränität primär dem Völkerbund zusprechen, die andere dagegen den Siegermächten in ihrer Gesamtheit bzw. den einzelnen Mandataren. Hintergrund des Streits war die Unzufriedenheit der meisten Deutschen mit der Friedensordnung des Versailler Vertrages. Man hatte guten Grund, schmerzhafte Regelungen wie hohe Reparationsleistungen, die Kriegsschuldklausel und den Verlust der Kolonien als Schmach zu empfinden. Daher konnte man den Völkerbund eher als Souverän akzeptieren als die Siegermächte. In der deutschen Völkerrechtsliteratur fand sich daher praktisch kein Autor, der nicht die Souveränität des Völkerbundes über die Mandatsgebiete befürwortete.[262]

Politische oder nationale Strömungen sind jedoch in Rechtsfragen irrelevant, da die Rechtslage am besten der lex spripta, hier in Form des Art. 22 VBS und den Mandatsabkommen, entnommen werden kann.

Die einzige Formulierung, welche die These von der Souveränität des Völkerbundes stützt, ist der Ausdruck „sie (die fortgeschrittenen Staaten) hätten die Vormundschaft als Mandatare des Bundes und in seinem Namen zu führen." Nach dieser Formulierung ist der Völkerbund Mandant und somit –jedenfalls nach einer Analogie zum Zivilrecht – eigentlich Entschei-

---

[259] Dies wäre anders gewesen, wenn bez. der Mandate die Bundesversammlung, der auch Deutschland angehörte, beteiligt gewesen wäre, vgl. Schücking/Wehberg, a. a. O., S. 705

[260] Mandat für Südwestafrika, abgedruckt in Silagi, Von Deutsch-Südwest zu Namibia, Ebelsbach 1977, S. 148 ff.

[261] vgl. die ausführliche Aufstellung der Ansichten bei Abendroth, Die völkerrechtliche Stellung der B- und C-Mandate, Breslau 1936, S. 120 ff.

[262] Beispielhaft für die h. M. in der deutschen Völkerrechtslehre Schücking/Wehberg, Satzung des Völkerbundes, 2. Aufl., Berlin 1924, S. 688 ff.

dungsberechtigter, denn ein Mandat kann ja jederzeit widerrufen werden. Diese Interpretation verkennt jedoch, dass die Analogie zum Zivilrecht für den konkreten Fall nicht passt. Wenn einem Rechtssubjekt[263] die Stellung eines Mandanten eingeräumt wird, kann dies nicht für das Völkerrecht mit der Stellung eines Souveräns übersetzt werden, wenn andere bedeutende Indizien gegen diese Auslegung sprechen. Durch die Zession der in Rede stehenden Gebiete an die Siegermächte, z. B. für Deutschland in Art. 119 Versailler Vertrag, sind jene Inhaber eines Rechtstitels. Die Verortung der Souveränität bei den Siegermächten steht auch nicht im Widerspruch zur Rolle des Völkerbundrates in Art. 22 VIII VBS. Dieser lautet:

> *Ist der Grad von behördlicher Machtbefugnis, Überwachung und Verwaltung, den der Mandatar ausüben soll, nicht bereits Gegenstand eines vorgängigen Abkommens zwischen den Bundesmitgliedern, so trifft der Rat hierfür ausdrückliche Entscheidung.*

Danach hat der Rat eine subsidiäre Funktion. Er trifft nämlich nur eine Entscheidung, wenn nicht bereits Abkommen über die Mandatsgebiete geschlossen wurden. Die Alliierten hatten mehrere Abkommen geschlossen, in denen sie die Gebiete, die später in den Anwendungsbereich des Mandatssystems fallen sollten, unter sich aufgeteilt hatten.[264] Diese Abkommen kann man als „vorgängige Abkommen zwischen den Bundesmitgliedern" ansehen, vorausgesetzt, man versteht unter „Bundesmitgliedern" nicht „alle Bundesmitglieder".[265] Die Auslegung zugunsten aller Mitglieder wäre auch widersinnig, da die Klausel dann keinen Anwendungsbereich hätte, denn es wäre fernliegend, dass alle Bundesmitglieder noch vor der offiziellen Existenz des Völkerbundes noch einmal ein universales Abkommen hinsichtlich der Mandate schließen.[266] Dass sich die Klausel auf die schon geschlossenen Abkommen bezieht, legt auch die spätere Praxis nahe. Der Völkerbundrat entschied sich, die vorangegangenen Abkommen der Siegermächte zu beachten und versuchte, dies auf einer Sondersitzung im Juli 1919 in London mit den Bestimmungen des Art. 22 VBS in Einklang zu bringen.[267] Das Endprodukt dieser Bemühungen sind die Mandatsabkommen, in denen der Völkerbundrat stets zum Ausdruck bringt, dass er die vorangegangenen Abkommen der alliierten Hauptmächte berücksichtige.[268]

---

263 Laut Abendroth besitzt der Völkerbund genaugenommen keine Rechtssubjektivität; darum könne er nur die Gesamtheit seiner Mitglieder Völkerrechtssubjekt sein, Die völkerrechtliche Stellung der B- und C-Mandate, Breslau 1936, S. 130 und 42

264 Menzel in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, 2. Aufl., „Mandate", Berlin 1961, S. 460 f.

265 so z. B. Diena, Les Mandats Internationaux, RdC 1923, S. 226

266 Rolin, La Pratique des Mandats Internationaux, RdC 1927 IV, S. 508

267 H. Rolin, La Pratique des Mandats Internationaux, RdC 1927 IV, S. 508

268 Verdross, Le Fondement du Droit International, RdC 1927 I, S. 304

Nach dem oben Gesagten scheint klar, dass der Völkerbund jedenfalls nicht mit Souveränität über die Mandatsgebiete ausgestattet ist. Dafür sind seine Kompetenzen de jure und in praxi einfach zu unbedeutend. Die genannten Fakten machen folgende Beurteilung plausibel:

Zunächst wurden die betroffenen Gebiete durch völkerrechtlichen Vertrag an die Alliierten und Assoziierten Hauptmächte zediert,[269] so dass diese ähnlich einem Kondominium Souverän waren. Zuvor waren die Gebiete untereinander schon aufgeteilt worden, d. h. einzelne Mächte erhielten bestimmte Gebiete, über die sie durch die Zession nach Okkupation der Gebiete auch rechtlich Souverän wurden, z. B. Großbritannien bez. Palästina. Diese Staaten wurden dann Mandatare, wodurch ihre Souveränität teilweise zugunsten der einheimischen Bevölkerung oder dem Völkerbund beschränkt wurde, allerdings nur in wenig erheblichem Umfang. Die Beschränkungen des Mandatssystems wie z. B. die Berichtspflicht sind einem Minderheitenschutzregime vergleichbar.[270] In selbigem ist die Souveränität des verpflichteten Staates nicht substanziell beeinträchtigt; dies ist durchaus auf das Mandatssystem übertragbar.[271] Man könnte höchstens fragen, ob bei den A-Mandaten eine Abweichung vorliegt, da sie gem. Art 22 IV VBS „als unabhängige Nationen vorläufig anerkannt werden könnten", demnach als „États mineurs" erscheinen.[272] Auch ist nicht von Übernahme der Verwaltung durch den Mandatar, sondern von „Ratschlägen" und „Unterstützung" die Rede. Dass der Charakter z. B. des Palästinamandats nicht dem Eindruck, den diese Formulierungen vermittelten, entsprach,[273] macht die Realität des Mandatsabkommens deutlich. In Art. 1 des Mandats heißt es:

> *„The Mandatory shall have full powers of legislation and administration …"*[274]

In der Präambel des Mandats findet sich wieder die Bezugnahme auf die Vereinbarungen der Hauptmächte:

> *„Wheras the Principal Allied Powers have agreed …"*[275]

---

269 Silagi, Von Deutsch-Südwest zu Namibia, Ebelsbach 1977, S. 81

270 Zum Vergleich zwischen Minderheitenschutzregime und Mandatssystem siehe Feinberg, La Juridiction et la Jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale en matière de Mandats et de Minorités, RdC 1937 I (59), S. 591-705

271 Silagi, Von Deutsch-Südwest zu Namibia, Ebelsbach 1977, S. 105

272 Bentwich, Le Système des Mandats, RdC 1929 IV, S.133

273 Bentwich, The Mandates System, London/New York/Toronto 1930, S. 12

274 Abdruck des Mandat, bestätigt vom Rat am 24. Juli 1922 bei Stone, Israel and Palestine, Assault on the Law of Nations, Baltimore and London 1981, S. 148 ff.

275 Abdruck in Stone, a. a. O., S. 148

Man kann demnach feststellen, dass auch bei A-Mandaten wie Palästina keine einschneidende Beschränkung der Souveränität der Mandatare gegeben ist, also die These der Souveränität der Mandatare in Bezug auf alle drei Mandatsklassen anwendbar ist.

Dieses Ergebnis mag im Hinblick auf die Zielsetzung des Mandatssystems „no annexations" widersprüchlich erscheinen. Es liegt jedoch keine Annexion von Seiten der Hauptmächte vor. Diesen sind durch Vertrag mit dem Deutschen Reich und der Hohen Pforte die betroffenen Gebiete zediert worden.

Außerdem können die Mandatare nicht nach Belieben mit den Mandatsgebieten verfahren, sie z. B. nicht ausbeuten. Dies wird durch das Regime des Art. 22 VBS nämlich verhindert. Die Annahme dieses Regimes stellt freilich eine freiwillige Selbstbeschränkung dar und ist nicht Ausdruck einer Dispositionsbefugnis des Völkerbundes über die Mandatsgebiete.

Endlich kann noch ein wichtiges Indiz angesprochen werden, das die These von der Souveränität der Hauptmächte bzw. „Mandatare" stützt. Im Friedensvertrag zwischen Japan und den Siegern des Zweiten Weltkrieges wird auch die Frage eines Titels Japans über das C-Mandatsgebiet geklärt. Es heißt dort in Art. 2 lit. d:

> *„Japan renounces all right, title and claim in connection with the League of Nations Mandate System ... "*[276]

In der anglo-amerikanischen Völkerrechtsterminologie ist mit "title" stets der "sovereign title", also die Frage nach der Souveränität gemeint.[277] Japan hat also in der genannten Bestimmung des Friedensvertrages die territoriale Souveränität über sein C-Mandatsgebiet aufgegeben. Also muss es vorher Souverän über dieses Gebiet gewesen sein, denn andernfalls hätte es seine Souveränität nicht explizit aufgeben müssen.

b) Die Kontrollbefugnisse des Völkerbundes

Die Verpflichtungen, die den Mandataren bez. der eingeborenen Bevölkerung auferlegt wurden, wären von geringer praktischer Relevanz, wenn es nicht effektive Mechanismen zur Überwachung der Einhaltung derselben gäbe. Rechtsgrundlage für ein Überwachungssystem bez. der Mandate sind die Abs. VII und IX des Art. 22 VBS. Art. 22 VII VBS bestimmt, dass der Mandatar dem Rat jährlich einen Bericht über das Mandatsgebiet vorlegen soll. In Abs. IX wird quasi als Unterorgan des Rates die „Permanente Mandatskommission" mit der Beurteilung dieser Berichte betraut.

---

[276] UNTS, Bd. 136, S. 48

[277] Brownlie, Principles of International Law, 4th edition, Oxford 1990, S. 110; Lauterpacht, Oppenheim's International Law, 8th edition, Vol. I, London/New York/Toronto 1955, S. 546 (§212)

Weitere wichtige Regelungen finden sich in den einzelnen Mandatsabkommen. Z. B. wird in Art. 6 des Mandats für Südwestafrika die Berichtspflicht des Mandatars erneut normiert. In Art. 7 findet sich eine wichtige Klausel, nämlich die Zuständigkeit des st. IGH bez. Streitigkeiten über das Mandatsverhältnis. Eine solche Klausel findet sich in allen Mandaten. So konnte sie im sog. „Mavrommatis Concessions Case" im Jahre 1924 erstmals angewandt werden.[278] Griechenland verklagte Großbritannien vor dem ständigen IGH, da in Palästina einem ihrer Staatsangehörigen, Herrn Mavrommatis, erteilte Konzessionen zur Elektrizitätsgewinnung nicht gewährt wurden.[279] Im Urteil vom 8. August 1924 verwarf das Gericht die Einrede Großbritanniens der Unzuständigkeit und stellte fest, dass ein Streit zwischen einem Mandatar und einem anderen Völkerbundsmitglied vorlag, für den gem. Art. 26 des Palästinamandats der ständige IGH zuständig war.

Praktisch wichtigstes Kontrollorgan für die Mandatsgebiete war die „Permanente Mandatskommission", die sich auf ihren Sitzungen direkt mit den aufkommenden Problemen oder Unklarheiten bei der Verwaltung der Gebiete befasste. Die rechtliche Ausformung der „Permanenten Mandatskommission", die auf Grundlage des Art. 22 IX VBS errichtet wurde, hatte der Völkerbundrat am 29. November 1920 beschlossen.[280] Bemerkenswert war die Zusammensetzung der Kommission:[281] Nach Beschluss des Rates sollten die neun unabhängigen vom Rat zu wählenden Mitglieder zur Mehrzahl, also mind. fünf, aus Vertretern von Nichtmandatarstaaten[282] bestehen. Die Kommissionsmitglieder hatten auch dadurch eine relativ gesicherte Stellung, dass sie nur durch die Bundes-versammlung abgewählt werden konnten.[283] Eine Art frühe Quotenregelung bestand darin, dass mit Rücksicht auf die Bedürfnisse der Frauen und Kinder in den Mandatsgebieten ein Mitglied der Kommission weiblich sein musste.[284] Die Vertreter der Mandatarstaaten wurden auch dadurch zahlenmäßig in die Defensive gedrängt, dass mit dem Sekretär der Kommission, dem Schweizer Prof. Rappard[285], der 1925 zehntes Mitglied wurde,[286] zusätzlich ein Vertreter der

[278] Anders wohl nur Rauschning, EPIL, Bd. III, Mandates, S. 284

[279] EPIL/Doehring, Mavrommatis Concessions Case, Bd. III, S. 330

[280] Journal Officiel de la Société des Nations Nov./Dez. 1920, S. 87 ff., Jan./Febr. 1921, S. 11

[281] Zu den Mitgliedern der Kommission vgl. Charteris, The Mandate over Nauru Island, BYBIL IV, 144

[282] Allerdings handelte es sich bei den ersten Vertretern von Nichtmandatarstaaten mit Italien, Niederlande, Portugal und Spanien überwiegend um Kolonialmächte.

[283] Beschluss der Bundesversammlung vom 18. Dezember 1920, I Assemblée Séances Plénières, S. 725

[284] a. a. O.

[285] Rappard war auch gleichzeitig Direktor der Mandatabteilung des Völkerbundsekretariats.

[286] In Ausführung der Artt. 421, 427 Versailler Vertrag wurde noch ein Delegierter der ILO als Sachverständiger hinzugezogen, Wright, Mandates under the League of Nations, Chicago 1930, S. 140, 141 ff.

Nichtmandatare anwesend war. Ab September 1927 erhielt die Kommission nach Entscheidung des Rates sogar ein Deutsches Mitglied.[287]

Außerdem stellte die Kommission mit Genehmigung des Rates eine eigene Geschäftsordnung mit folgenden wichtigen Regelungen auf:

Die Kommission tagt in der Regel zweimal jährlich. Die Berichte der Mandatare werden durch Festsetzung unterschiedlicher Abgabefristen auf die beiden Treffen verteilt (Rule 1 and 5). Entscheidungen der Kommission ergehen im Unterschied zur Bundesversammlung und dem Rat nach Stimmenmehrheit (Rule 3). Die Kommission gibt die Berichte der Mandatare an den Rat weiter, nachdem sie über jene diskutiert und sie mit ihrer Beurteilung als Annex versehen hat. (Rule 8) Es besteht auch die Möglichkeit, die Sitzungen öffentlich abzuhalten.[288] (Rule 8 a. E.)

Praktisch sah die Arbeit der Kommission folgendermaßen aus:[289]

Allgemeine rechtliche Fragen wurden den Mitgliedern durch Berichterstatter oder Subkomitees präsentiert.

Die Berichte der Mandatare waren den Kommissionsmitgliedern schon vor Sitzungsbeginn bekannt, so dass ein Repräsentant des betroffenen Mandatars von allen Mitgliedern befragt werden konnte. Petitionen wurden ebenso gehandhabt.

Dem Völkerbundrat kamen neben der zusätzlichen Beurteilung der Berichte der Mandatare durch die Kommission auch die procès verbaux derselben zu.

In der Praxis waren die Sitzungen der Mandatskommission durchaus mehr als „inszeniertes Theater". Missstände in der Verwaltung der Mandatsgebiete wurden höflich aber bestimmt angesprochen, z. B. die besorgniserregende Verwaltung der Phosphatinsel Nauru oder die widerrechtliche Einführung von Alkoholgetränken nach Britisch-Togoland.[290]

Ein weiteres wichtiges Tätigkeitsfeld der Mandatskommission im Rahmen der Kontrolle des Mandatars war die Beschäftigung mit Petitionen. Der Bevölkerung eines Mandatsgebiete wurde ein Petitionsrecht zugestanden. Die Regelung dieses Petitionsrechtes auf der Januartagung des Völkerbundrates 1923 begünstigte jedoch den Mandatar:

Die Mandatsmacht wurde nämlich hinsichtlich Petitionen aus der Bevölkerung als Mittler zwischen Völkerbundsekretariat und der Bevölkerung eingesetzt, d. h. jede Bittschrift aus dem Mandatsgebiet kam zuerst in die Hände der dortigen Administration und konnte mit Kommentaren versehen werden.[291] Diese Regelung ist nicht unbedingt nach dem bewährten checks-and-balances-Prinzip konstruiert, eine Überwachungsinstanz bez.

---

287 Wright, a. a. O., S. 141

288 Bis auf die erste und achte Sitzung (die achte befasste sich mit dem Problem Syriens) waren alle Eröffnungssitzungen öffentlich, Wright, a. a. O., S. 145

289 vgl. Wright, Mandates under the League of Nations, Chicago 1930, S. 146 ff.

290 Journal Officiel de la Société des Nations, Nov. 1922 (II), S. 1267 ff.

291 Schücking/Wehberg, Satzung des Völkerbundes, 2. Aufl., Berlin 1924, S. 691

der korrekten Annahme oder Handhabe der Petitionen durch den Mandatar fehlt. Dies dürfte auch Ausdruck dessen sein, dass der Mandatar de jure und de facto Souverän des Mandatsgebietes ist. Der Völkerbund jedenfalls wollte nach Aussage des belgischen Vertreters im Bund, Hymans, auch nur eine moralische und keine rechtliche Verantwortung für die Einhaltung der Mandatarspflichten übernehmen:

> *„Whether the League of Nations is responsible in respect of the Mandatory Powers appears to be a moral rather than a legal question."*[292]

Eine weitere wichtige Kontrollmöglichkeit, die allerdings die Kooperation des Mandatars erforderte, war die Ausarbeitung von Fragebögen, durch die den Mandataren ihre jährliche Berichtspflicht erleichtert werden sollte.[293] Es handelte sich bei diesen Fragebögen nicht nur um eine Farce, sondern um präzise ausgearbeitete Anfragen, mittels derer der Fortschritt der Entwicklung in den Gebieten gut nachvollzogen werden konnte. Die Fragebögen forderten Informationen bezüglich der sozialen Situation, z. B. Schul- und Gesundheitswesen, öffentliche Ordnung, Arbeitsverhältnisse, der wirtschaftlichen Lage, z. B. Handel, Zölle und Abgaben, wirtschaftliche Gleichheit, sowie der öffentlichen Verwaltung, d. h. Grundrechte der Eingeborenen, Lauterkeit der Verwaltung und Gerichtsorganisation.[294]

Man sieht anhand dieses Ausschnittes aus einem beispielhaften Fragebogen, dass alle wesentlichen Faktoren zur Beurteilung des Status des Mandatsgebiets im Fragebogen enthalten sind, also durchaus überwacht werden kann, ob der Mandatar tatsächlich die Entwicklung der indigenen Bevölkerung fördert oder ausschließlich seine eigenen strategischen Interessen verfolgt.

Trotz dieser teils sehr effektiven Kontrollmechanismen ließen die Mandatare überwiegend keinen Zweifel daran aufkommen, dass sie die Souveräne waren.

Besonders deutlich wird dies am Beispiel des Mandats über Syrien, ein A-Mandat, das nach Art. 22 IV VBS den höchsten Grad an Eigenstaatlichkeit gegenüber den anderen Mandatstypen aufweist. Der Mandatar Frankreich zerteilte das Mandatsgebiet praktisch nach Belieben. Die Abspaltung des christlichen Libanon stieß noch auf Verständnis der Mandatskommission. Es kam dann zusätzlich noch zur Aufteilung Restsyriens in die Staaten von Alleppo, innerhalb derer den Alauiten und Drusen erst Autonomie und später sogar Verselbständigung zu Staaten zugebilligt wurde.[295] Gegen

---

[292] Hymans, Obligations Falling upon the League of Nations under the Terms of Article 22 of the Covenant (Mandates), League of Nations, Official Journal I (1920), S. 339

[293] a. a. O., S. 710

[294] a. a. O.

[295] Bleckmann, Das französische Kolonialreich und die Gründung neuer Staaten, Köln/Berlin 1969, S. 19 f.

diese zusätzliche Zersplitterung Syriens wurde innerhalb der Mandatskommission heftiger Protest geäußert.[296] Unglücklicherweise war jedoch die Mandatskommission, welche die direkte Kontrolle der Pflichten der Mandatare übernommen hatte, mit keinerlei Sanktionsmöglichkeiten bei Verletzung dieser Pflichten ausgestattet. Lediglich der Rat hatte die Möglichkeit, den pflichtverletzenden Mandatar gem. Art. 16 IV VBS aus dem Völkerbund ausschließen zu lassen.[297] Das Mandat konnte auf Antrag des Rates durch die Bundesversammlung entzogen werden.[298] Es standen damit nur sehr strenge Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung, und zwar durch Organe wie den Rat und die Bundesversammlung, die nicht den direkten Bezug zu den Mandatsangelegenheiten hatten. Diese rechtliche Gestaltung bereitete in der Praxis Schwierigkeiten:

Zum einen war die Mandatskommission bestrebt, ihren Auftrag, den Mandatar zu kontrollieren, auch ernsthaft wahrzunehmen. Andererseits war sie nicht mit ausreichenden rechtlichen Kompetenzen für diese Aufgabe ausgestattet worden.

So sah sich die Mandatskommission im Laufe der Zeit zunehmend veranlasst, konkrete Empfehlungen bezüglich der Mandatsverwaltung abzugeben, was die Frage der Kompetenzüberschreitung gegenüber dem Rat aufwarf:

> *„The mandates Commission had a tendency to go beyond the powers with which it was entrusted.“*[299]

So kam es schon damals zu einer Konstellation, in der ein Organ die zu seiner Aufgabenerfüllung erforderlichen Kompetenzen nicht ausreichend besaß, eine Situation, wie sie auch die Generalversammlung der Vereinten Nationen schon für sich beansprucht hat und unter Anwendung der sog. Implied-Powers-Doktrin zu lösen versuchte.[300]

In Bezug auf die Permanente Mandatskommission als Kontrollinstanz kann man zusammenfassend feststellen, dass diese ihre Aufgabe im Rahmen ihrer Möglichkeiten zufriedenstellend erfüllt hat und angesichts des

---

296 a. a. O., S. 19, FN 7

297 Zu einem Ausschluss kam es nie, lediglich zu Austritten, mit der Folge, dass damit –wie im Fall Japans 1933 – überhaupt keine Kontrolle der Mandatsverpflichtungen erfolgte, Menzel, Mandate, in: Stupp-Schlochauer, Bd. II, 2. Aufl., Berlin 1961, S. 464

298 Schücking/Wehberg, Satzung des Völkerbundes, 2. Aufl., Berlin 1924, S. 707

299 Statement des M Hanotaux in: Wright, Mandates under the League of Nations, Chicago 1930, S. 150; siehe auch die Betonung der Kompetenz des Rates in Schücking/Wehberg, Satzung des Völkerbundes, 2. Aufl., Berlin 1924, S. 707

300 Diese Doktrin geht ursprünglich auf das amerikanische Verfassungssystem zurück, weshalb ihre Anwendung bei Internationalen Organisationen zweifelhaft ist, insbesondere weil die Gefahr besteht, dass ein Organ so viel Kompetenzen an sich reicht, dass es für die internationale Rechtsentwicklung schädlich ist, vgl. Arangio-Ruiz, The „Federal Analogy“ and UN Charter Interpretation: A Crucial Issue, EJIL 1997 No. 1, S. 1 ff.

frühen Zeitpunkt ihres Wirkens sicher eine Art Vorreiterstellung auf dem Gebiet der internationalen Überwachung von Vertragspflichten einnimmt.

c) Die Intensität der Bindungswirkung des „sacred trust of civilization"

Der Begriff „sacred trust of civilization" oder zu Deutsch „heilige Aufgabe der Zivilisation" ist juristisch schwierig einzuordnen, da der Ausdruck insgesamt nicht der herkömmlichen juristischen Terminologie entspricht. Was mit „sacred trust of civilization" sachlich gemeint ist, kann am besten durch die Historie dieses Begriffs in der Politik verdeutlicht werden. Edmund Burke verwendete als erster den Begriff „sacred trust" anlässlich der Anklage des Generalgouverneurs von Britisch-Indien, Warren Hastings.[301] Der Begriff besitzt eine universale Konnotation, d. h. er impliziert nicht nur eine nationale Verpflichtung, sondern eine Verantwortlichkeit gegenüber der „Weltgemeinschaft", daher auch die Formulierung „sacred trust *of civilization*" in Art. 22 I VBS.[302] Insoweit liegt der Vergleich mit den sog. erga-omnes-Pflichten nahe, wie sie im modernen Völkerrecht insbesondere seit dem Barcelona-Traction-Urteil diskutiert werden. Der IGH formulierte in einem obiter dictum, dass unterschieden werden müsse zwischen Pflichten eines Staates gegenüber der Gemeinschaft und gegenüber einem anderen Staat.[303] Erstere Pflicht zeichne sich durch eine besondere Bedeutung aus, so dass alle Staaten ein Interesse an deren Einhaltung haben müssten:

> *„In the view of the importance of the right involved, all States can be held to have a legal interest in their protection."*[304]

Jedoch ist die Existenz eines solchen ordre public im Völkerrecht aufgrund der eher privatistischen Natur desselben zweifelhaft.[305]

Darum stellt sich die Frage nach der rechtlichen Bindungswirkung des „sacred trust of civilization".

In der deutschen Fassung ist „trust" mit „Aufgabe" übersetzt. Dies deutet zunächst auf eine eher geringe Bindungswirkung hin, da eine „Aufgabe" dem Wortsinn nach keinen strikt verpflichtenden Charakter hat. Die deutsche Fassung ist im Gegensatz zur klareren englischen Fassung jedoch nicht authentisch. Die englische Fassung verwendet den „legal term" „trust", der eine starke rechtliche Bindungswirkung impliziert. Die französische Entsprechung „mission" hat wiederum weichen Charakter.

---

301 Little/Brown, The works of Edmund Burke, Vol. VII, Boston 1839, S. 16

302 Hall, Mandates, Dependencies and Trusteeship, London 1948, S. 99

303 ICJ Reports 1970, S. 32

304 a. a. O.

305 Silagi, Die Popularklage als Fremdkörper im Völkerrecht, South African Yearbook of International Law 1978 (4), S. 14

Somit deutet einiges darauf hin, dass mit der Formulierung „sacred trust of civilization" eher eine moralische Verpflichtung gemäß der gleichnamigen angelsächsischen Doktrin zur Verwaltung der Kolonien gemeint ist.

Zweifel an dieser klassischen Auslegung hat jedoch das Rechtsgutachten des IGH von 1950 im Südwestafrikastreit genährt.

Der Status des ehemaligen Mandatsgebietes Südwestafrika war unklar, da der Völkerbund als Supervisor des Mandats nicht mehr existierte und der Mandatar Südafrika auch kein Treuhandabkommen nach dem UN-Treuhandsystem geschlossen hatte. Es war somit die Frage zu beantworten, welche Verpflichtungen Südafrika noch aus dem Mandatssystem beachten musste. Das Gericht verwarf die Analogie zum Privatrecht, nach der mit dem Untergang des Mandanten auch das Mandat erlöscht[306] und stellte fest, dass der „sacred trust of civilization" fortbesteht:

> *„The Mandate was created, in the interest of the inhabitants of the territory, and of humanity in general, as ... a sacred trust of civilization ... The international rules regulating the Mandate constituted an international status for the Territory ..."*[307]

Nach der Auffassung des Gerichts bedeutet dies, dass ein Mandatsgebiet, solange das Mandat nicht durch Zweckerreichung beendet ist, auch nach Auflösung des Völkerbundes seinen internationalen Status als Mandatsgebiet beibehält und der Mandatar dem "sacred trust of civilization" verpflichtet ist.

Der IGH liefert in seinem Gutachten außerdem Interpretationen über die inhaltliche Substanz des „sacred trust of civilization". Diese sieht er nämlich in den Bestimmungen des Mandatsabkommens:

> *„These obligations represent the very essence of the sacred trust of civilization. Their raison d'être and original object remain."*[308]

Konsequenterweise müsste diese neue Doktrin des IGH dann auch auf andere ehemalige Mandatsgebiete wie z. B. „Palästina" angewendet werden.

Dies wäre politisch besonders brisant, da umstrittene Gebiete im israelisch-arabischen Konflikt wie Judäa und Samaria nach der Doktrin des IGH im Südwestafrikastreit Israel zugesprochen werden müssten,[309] da nach den Bestimmungen des Palästina-Mandats auf dem betroffenen Ge-

---

306 Nach deutschem Zivilrecht erlischt das Mandat gem. § 672 im Zweifel mit dem Tod des Mandanten.

307 ICJ Reports 1950, S. 132

308 ICJ Reports 1950, S. 133

309 zu dieser Frage, die später noch genauer diskutiert wird vgl. Rostow, „Palestinian Self-Determination": Possible Futures for the Unallocated Territories of the Palestine Mandate, Yale Studies in World Public Order 5 (1979), S. 147 ff.

biet ein jüdischer Staat errichtet werden sollte. Eine solche folgerichtige Anwendung der „sacred-trust-Doktrin" des IGH steht allerdings in krassem Widerspruch zur derzeitigen Position der UNO und der aktuellen politischen Stimmung bezüglich des arabisch-isralischen Konflikts.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die rechtliche Bindungswirkung des „sacred trust of civilization" nach klassischer Auslegung eher gering ist und spätestens nach Auflösung des Völkerbundes endet. Die Position des IGH ist weitergehend, wird aber nicht konsequent angewendet, was dann besonders zu kritisieren ist.

d) Der völkerrechtliche Status der Mandatsgebiete, insbesondere der C-Mandate

In Art. 22 VI VBS ist festgelegt, dass bestimmte Gebiete wie Südwestafrika und Inseln im australischen Stillen Ozean als „integrierender Bestandteil" des Territoriums des Mandatars verwaltet werden sollen. Die korrekte sprachliche und rechtliche Einordnung dieser Konstruktion bereitet einige Schwierigkeiten. Besonders verwirrend im Hinblick auf die Verschiedenartigkeit der Auslegungsmöglichkeiten ist nämlich die authentische englische Textfassung.[310] Dort ist von Verwaltung „as integral portions thereof" die Rede. Dies kann einmal als Verwaltung „als integraler Bestandteil", aber auch bloß als Verwaltung „wie ein integraler Bestandteil" verstanden werden. Nach der ersten Übersetzungsmöglichkeit, wie sie in der nicht authentischen deutschen Fassung vorliegt, wird das betroffene Gebiet integraler Bestandteil des Gebietes des Mandatars. Nach der zweiten Möglichkeit liegt nur eine Ähnlichkeit mit der Verwaltung eines integralen Bestandteils vor. Ebenso wenig schafft die ebenfalls authentische französische Fassung Klarheit, in der statt „as" das genauso mehrdeutige „comme" verwandt wird.[311]

Eindeutig hingegen wäre die Verwendung des Ausdrucks „as if". Dann wäre sicher eine Fiktion intendiert.

Die Entstehungsgeschichte des Art. 22 VBS scheint bei dieser Frage Klärung zu bringen. In der Kommission, die sich in Versailles mit der Abfassung des zukünftigen Art. 22 VBS beschäftigte, setzte der japanische Vertreter durch , dass anstatt des ursprünglich vorgesehenen „as if" bloß „as" gebraucht wurde.[312] Dies stützt folgende Auslegung, nach der die Gebiete der C-Mandate als integrale Bestandteile des Mutterlandes verwaltet werden, diesem damit quasi inkorporiert sind. Allerdings ist die Formulierung immer noch uneindeutig genug, um eine weniger weitgehende Ausle-

[310] Zu diesem Problem vgl. Silagi, Von Deutsch-Südwest zu Namibia, Ebelsbach 1977, S. 78 ff.

[311] Silagi, a. a. O., S. 78

[312] Miller, The Drafting of the Covenant, New York 1928, Bd. I, S. 190; Bd. II, S. 273

gung zu tragen und damit Gegner einer „annexionistischen" Politik zufrieden zu stellen.[313]

Nachdem nun festgestellt worden ist, dass mit der Formulierung in Art. 22 VI VBS „als integrierender Bestandteil seines Gebietes" in Wirklichkeit eine Inkorporation gemeint ist, stellt sich die Frage, welchen völkerrechtlichen Status die betroffenen Gebiete innehaben. Die bloße Bezeichnung als Mandatsgebiete würde den Status nicht angemessen beschreiben, da aus diesem Begriff das Verhältnis zur Verwaltungsmacht nicht der Wirklichkeit entsprechend ersichtlich ist. Für Mandatsgebiete wie Südwestafrika wäre eher der völkerrechtlich bekannte Begriff der Kolonie treffend. Der Abhängigkeitsgrad zwischen C-Mandatsgebiet und Mandatar ist nämlich mit dem zwischen Mutterland und Kolonie vergleichbar.[314] Auch die Zugehörigkeit der beiden Territorien zueinander wird so besser verdeutlicht. Zwar spricht man normalerweise dann von einer Kolonie, wenn das betroffene Gebiet nicht an das Mutterland angrenzt;[315] jedoch kann man den Begriff auch zwecks Beschreibung des rechtlichen Status verwenden.

Ein wichtiges Indiz für diese Betrachtungsweise ist die Praxis Südafrikas, unter dem neu etablierten UNO-Regime Südwestafrika als abhängiges Gebiet i. S. d. Art. 73 SVN zu verwalten und nach Maßgabe des Art. 73 lit. e SVN Berichte an die UNO zu übermitteln.[316] Der Umstand, dass Südwestafrika staatsrechtlich nie in die Union, etwa mit dem Status einer Provinz, integriert wurde, spricht auch für die Betrachtung als Kolonie auf völkerrechtlicher Ebene.[317]

Auch die anderen C-Mandatsgebiete, also die Inseln im Pazifik, sind von den „Mandataren" wie Kolonien behandelt worden. Es dürfte kein Zweifel bestehen, dass spätestens nach dem Austritt Japans aus dem Völkerbund am 27.3.1933 dessen Mandatsgebiete ihren Charakter als „abhängige Gebiete" des Kaiserreichs offenbarten.[318]

Demnach gibt es hinsichtlich des völkerrechtlichen Status der C-Mandate als Quasikolonien des „Mandatars" keine Bedenken. Zu fragen ist nun, ob der Status der übrigen Mandatsklassen wesentlich von dieser Einordnung abweicht.

---

313 Naheliegender ist jedoch der Schluss, dass auch Wilson die Einverleibung der betroffenen Territorien in das Gebiet des „Mandatars" stillschweigend geduldet hat, vgl. Silagi, Von Deutsch-Südwest zu Namibia, Ebelsbach 1977, S. 77, 79

314 Silagi, Von Deutsch-Südwest zu Namibia, Ebelsbach 1977, S. 114 ff.

315 Brockhaus Enzyklopädie, „Kolonie, Bd. 10, S. 364; Art. 22 VI VBS sprach von „geographischer Nachbarschaft" und erfasst damit an sich nicht den typischen Fall der Kolonie.

316 Slonim, South West Africa and the United Nations; An International Mandate in Dispute, Baltimore 1973, S. 88

317 Eine staatsrechtliche Anbindung Südwestafrikas wurde hauptsächlich darum nicht vorgenommen, weil durch die dortige Bureenmehrheit die Anglophonen in der Südafrikanischen Union an Einfluss verloren hätten, Silagi, Von Deutsch-Südwest zu Namibia, Ebelsbach 1977, S. 113

318 Die Inseln im Pazifik dienten Japan nämlich zu militärischen Zwecken im Rahmen seiner aggressiven Expansionspolitik vor und in dem Zweiten Weltkrieg, vgl. die Stellungnahme des US-amerikanischen Repräsentanten im UN-Sicherheitsrates, S. C., O. R., 113th meeting, S. 413

In Art. 22 V, der die B-Mandate erfasst, ist nicht von einer Verwaltung als integraler Bestandteil des Gebietes des Mandatars die Rede. Dies ist jedoch darauf zurückzuführen, dass durch die unterschiedliche geographische Lage der B-Mandatsgebiete eine Integration in das Territorium der Verwaltungsmacht nicht sinnvoll ist. Diese bietet sich an, wenn, wie bei den C-Mandatsgebieten, Kontiguität gegeben ist; andernfalls ist eine territoriale Integration schlicht entbehrlich.

Zu fragen ist also, ob sich unter den A- und B- Mandaten solch gewichtige Abweichungen ergeben, dass sich eine völkerrechtliche Einordnung der Gebiete als Kolonie oder abhängiges Gebiet verbietet.

Jedenfalls bez. der B-Mandate kann kein bedeutender Unterschied zu den C-Mandaten festgestellt werden:

Dem Mandatar ist gem. Art. 22 V VBS volle Verwaltungsmacht garantiert. Die in Abs. VI nicht genannten Pflichten, die dem Mandatar eines B-Mandats zusätzlich auferlegt werden, wie Verbot des Sklaven- und Alkoholhandels sind nicht neu; sie finden sich schon in der Kongo-Akte.

Dass auch die B-Mandate völkerrechtlich als Quasikolonie betrachtet werden können, legt der Umstand nahe, dass ihre Verwaltung oftmals mit den de jure Kolonien des Mandatars gemeinsam erfolgte. So wurde der britische Teil Kameruns als Teil Britisch-Nigerias verwaltet.[319]

Jedoch könnte man bei den A-Mandate zweifeln, ob für diese nicht ein anderer Status gilt, da ihnen in Art. 22 IV VBS ein besonders hoher Grad an Entwicklung attestiert wird. Die deutsche Fassung spricht davon, dass sie „als unabhängige Nationen vorläufig anerkannt werden könnten." Die Praxis lässt aber Zweifel aufkommen, ob diese Formulierung wirklich im Rechtssinne zu verstehen war oder nicht eher als Beschreibung eines politischen Kompromisses. Denn die Inaussichtstellung der Unabhängigkeit ist mit so vielen Konditionen und Konjunktiven verknüpft, dass letztendlich eine klare Regelungsintention zu vermissen ist. Besonders deutlich wird dies in der authentischen französischen Fassung, in der es heißt:

> *„… que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition … »*[320]

Zum einen ist der Ausdruck « peut » unbestimmt, die Hinzufügung des Wortes « provisoirement » macht dies noch unbestimmter. Zusätzlich wird der Ausdruck noch mit einer Bedingung versehen, „à la condition". Überdies wird noch das uneindeutige Vergleichswort „comme" vor „nations indépendantes" gesetzt. Somit kann auch nur eine virtuelle Unabhängigkeit gemeint sein, denn „comme" kann sowohl mit „als" als auch mit „wie" übersetzt werden.

---

319 Rauschning, Mandates, EPIL, Bd. III, S. 283

320 abgedruckt in Silagi, Von Deutsch-Südwest zu Namibia, Ebelsbach 1977, S. 146

Ein wichtiges Indiz für den völkerrechtlichen Status eines Gebietes ist dessen Fähigkeit, den Einwohnern eine international anerkannte Staatsbürgerschaft zu verleihen und auch diplomatischen Schutz auszuüben. Dann könnte man von einem hohen Grad an nationaler Unabhängigkeit sprechen.

Die deutsche Rechtsprechung hat sich ex post in einer Reihe von Fällen bis hin zum BVerwG[321] mit der Frage des völkerrechtlichen Status des Palästinamandats befasst. Den Urteilen[322] lagen folgende gleichartige Sachverhalte zugrunde:

Einige Juden, die schon recht kurz nach 1933 nach Palästina ausgewandert waren, und damit nicht durch Einzelakt oder die 11. Durchführungsverordnung zum Reichsbürgergesetz ausgebürgert wurden, waren mit ihrem Antrag auf Wiedereinbürgerung nach Art. 116 II 1 GG nicht erfolgreich. Ihre Anträge wurden mit der Begründung abgelehnt, sie hätten mit Erwerb der Mandatszugehörigkeit zum Palästinamandat gem. §§ 25 i. V. m. 19 RuStAG die deutsche Staatsangehörigkeit verloren. Die Gerichte gaben jedoch den Klägern Recht mit dem Argument, bei der Mandatszugehörigkeit handele es sich um keine Staatsangehörigkeit, und sie sei damit auch nicht vergleichbar. In den Urteilsbegründungen finden sich auch ausführliche Untersuchungen zum Palästinamandat.

Es wird festgestellt, dass nach den Bestimmungen des Mandats praktisch alle wesentlichen staatlichen Bereiche wie Verwaltung, Justiz, äußere Gewalt unter Kontrolle des Mandatars sind. [323] Der wichtige diplomatische Schutz wird nach Art. 12 des Mandats vom Mandatar, also Großbritannien, ausgeübt.[324] Es wird auch auf die h. M. in der Literatur verwiesen, nach der ein souveräner Staat im Palästinamandat nicht einmal angelegt ist.[325] Jenes Mandat wurde in der Praxis eher wie ein B-Mandat verwaltet.[326] Aus diesen Gründen hat die Rechtsprechung das Vorliegen eines unabhängigen Staates auf dem Gebiet des Palästinamandats abgelehnt und folgerichtig auch nicht den Verlust der deutschen Staatsbürgerschaft durch die Mandatszugehörigkeit angenommen, so dass der Wiedereinbürgerungsantrag statthaft war.[327]

Daher kann der völkerrechtliche Status zumindest des A-Mandates Palästina durchaus zutreffend so wie auch die B- und C-Mandate mit dem einer Kolonie beschrieben werden. Bei den Kolonien gibt es ebenfalls eine

---

[321] Urteil vom 28. September 1993 nebst Anmerkung, Das Standesamt 1994, S. 82 ff.

[322] siehe auch das Urteil des OVG Berlin vom 22. August 1991 nebst Anmerkung, Das Standesamt 1992, S. 177 ff.

[323] Urteil des BVerwG vom 28. September 1993, S. 82 ff.

[324] a. a. O., S. 85

[325] z. B. Feinberg, Die völkerrechtlichen Grundlagen der Palästinensischen Staatsangehörigkeit, ZaöRV 1929, S. 200-211 (200)

[326] Quadri, Diritto Coloniale, 4. Aufl., Padua 1964, S. 85

[327] vgl. den Leitsatz des BVerwG: „Die ausländische Staatsangehörigkeit gemäß § 25 Abs. 1 RuStAG kann grundsätzlich nur von einem souveränen Staat im Sinne des Völkerrechts vermittelt werden." Das Standesamt 1994, S. 82

Kolonialangehörigkeit, die mit einer vollwertigen Staatsanghörigkeit nicht vergleichbar ist.[328] Darum kann bei den Mandatsgebieten gem. Art. 22 VBS durchaus von Kolonien im völkerrechtlichen Sinne gesprochen werden.[329]

Abschließend stellt sich die Frage, ob für die beiden anderen A-Mandate Syrien und Mesopotamien ausnahmsweise eine abweichende Beurteilung angebracht ist.

Diese beiden Mandate wurden in Art. 94 des Vertrages von Sèvres vom 10. August 1920 als selbständige Staaten anerkannt.[330] Allerdings ist dieser Vertrag nur von geringer Aussagekraft, da er von der anderen Partei, der Hohen Pforte, nicht ratifiziert wurde. Insoweit repräsentiert die genannte Bestimmung eher einen frühen Entwurf, der dann von der Wirklichkeit gegenstandslos gemacht wurde.

Dagegen könnte die Konstruktion der Staatsangehörigkeit hier wieder ein wichtiges Indiz sein. Im Palästinamandat wurde das Gesetz betreffend die Nationalität vom „Rat seiner britischen Majestät" erlassen, in Syrien ähnlich durch sog. arrêtés des „High Commissioner", hingegen in Mesopotamien durch ein verfassungsmäßiges Gesetz des Königs von Irak.[331] In dieser Beziehung sind die Mandate Palästina und Syrien also vergleichbar, lediglich in Mesopotamien hat der König intensiver an der staatlichen Gewalt partizipiert. Der Repräsentant der einheimischen Bevölkerung in Mesopotamien, der König von Irak, schloss am 10.10.1922 mit dem Mandatar Großbritannien einen Vertrag über die Ausgestaltung des Mandats über Mesopotamien,[332] ein einmaliger Vorgang, der am ehesten den Zielsetzungen des Art. 22 IV VBS entsprach. Auch wurde Mesopotamien als Irak schon 1932 unabhängig und Mitglied des Völkerbundes; für Syrien (d. h. Syrien und Libanon) wurde das Mandat erst 1941 für beendet erklärt,[333] für Palästina sogar erst 1948.[334]

Man könnte anhand dieser Daten ersehen, dass das Mandat Mesopotamien gegenüber den beiden anderen Mandaten einen Entwicklungsvorsprung hatte und somit eher aus der Einordnung als Quasikolonie herausfällt. Endgültige Klärung in dieser Frage können wohl nur die Bestimmungen der Mandate für Syrien und Mesopotamien bringen.

---

328 Silagi, Anmerkung zum Urteil des BVerwG vom 28. September 1993, Das Standesamt 1994, S. 86

329 a. a. O.

330 Feinberg, Die völkerrechtlichen Grundlagen der Palästinensischen Staatsangehörigkeit, ZaöRV 1929, S. 200

331 Bentwich, Nationality in Mandated Territories detached from Turkey, BYBIL 1926 (VII), S. 100

332 LNTS Bd. 35, S. 14

333 Obwohl Syrien Gründungsmitglied der UNO war, wurden die letzten französischen Truppen erst 1946 abgezogen, so dass man zu diesem Zeitpunkt auch von einer de facto Unabhängigkeit sprechen kann, Brockhaus, „Syrien", Bd. 18, S. 403

334 Menzel, Mandate, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. II, Berlin 1961, S. 462

Im Mandat für Syrien ist gem. Art. 1 grundsätzlich der Mandatar mit der Gesetzgebungsgewalt betraut und muss sich lediglich mit den lokalen Autoritäten abstimmen:

> *„The Mandatory shall frame, ..., an organic law for Syria and the Lebanon. This organic law shall be framed in agreement with the native authorities …"*[335]

Damit wird die lokale Bevölkerung intensiver in die Verantwortung eingebunden als im Palästinamandat, einzig wahre Autorität ist jedoch der Mandatar, ohne den keine wesentlichen Entscheidungen getroffen werden können. Die Praxis der manchmal willkürlich anmutenden Zerstückelung des Mandatsgebietes durch Dekrete des französischen „Hohen Kommissars" zeigen auch, dass der Mandatar seine Befugnisse eher wie in einem B-Mandat ausgeübt hat.

Dagegen scheint beim Mandat für Mesopotamien eine andere Beurteilung angebracht. Während die Mandate für Palästina und Syrien von den Mandataren bestimmt und dann beide zusammen – was auch für eine Vergleichbarkeit dieser Mandate spricht[336] – dem Rat vorgelegt wurden,[337] einigte man sich über die Bestimmungen des Mesopotamienmandats per völkerrechtlichem Vertrag zwischen dem König von Irak und Großbritannien.[338] Zum einen spricht schon die Vertragsfähigkeit des Königs von Irak für einen staatsähnlichen Status des Mandats, zum anderen auch die Bestimmungen des Vertrages. In Art. 1 heißt es, dass Großbritannien nur solche Unterstützung gewähren wolle, welche die nationale Souveränität Mesopotamiens nicht präkludiert:

> *„… such advice and assistance … without prejudice to her (Mesopotamia's) national sovereignty."*[339]

Außerdem ist in Art. 3 des Vertrages die gesetzgebende Gewalt dem König von Irak in Verbindung mit der Nationalversammlung zugewiesen:

> *„His Majesty the King of Iraq agrees to frame an organic law for presentation to the constituent assembly of Iraq."*[340]

---

335 abgedruckt in Stoyanovsky, The Mandate for Palestine, London/New York/Toronto 1928, S. 39

336 Beide Mandate traten sogar gleichzeitig in Kraft, am 29. September 1922, Stoyanovsky, a. a. O., S. 33

337 a. a. O.

338 Vertrag vom 10.10.1922, LNTS Bd. 35, S. 14

339 abgedruckt in Stoyanovsky, The Mandate for Palestine, London/New York/Toronto 1928, S. 38

340 a. a. O.

In einem weiteren Vertrag mit Großbritannien am 14. Dezember 1927[341] wurde dem Irak die Anerkennung als unabhängiger Staat versichert sowie die Unterstützung der Kandidatur für die Aufnahme in den Völkerbund; dabei ist der Grundlagenvertrag[342] für das Mandat auch in der amtlichen Vertragssammlung des Völkerbundes, der LNTS, abgedruckt.

Aus diesen Fakten kann man den Schluss ziehen, dass das Mandat für Mesopotamien einen anderen Charakter hatte als die übrigen A-Mandate. Die Einordnung als Quasikolonie wäre in diesem Fall unangebracht. Eher könnte man den völkerrechtlichen Status diese Mandats mit dem eines vollwertigen Staates in statu nascendi umschreiben.

Dagegen ist im Mandat für Syrien der Mandatar wie auch im Palästinamandat der praktisch unumschränkte Inhaber der Staatsgewalt, sowohl nach dem Mandat als auch besonders nach der Praxis, so dass in diesem Fall durchaus von einer Kolonie gesprochen werden kann.

Wie Silagi betont, sind die Unterschiede zwischen Mandatum iuris gentium und Kolonie meist nur marginal.[343] Strukturell besteht nämlich praktisch kein Unterschied, da z. B. die britischen Kolonien auch nach dem sog. dualen Prinzip verwaltet wurden. Das bedeutet, dass Zweck der Kolonie auf der einen Seite das Wohlergehen der einheimischen Bevölkerung, auf der anderen Seite der Nutzen der gesamten Menschheit war.[344] Diese Konzeption, die Lord Lugard auch in seinem opus mit dem bezeichnenden Titel „The Dual Mandate in British Tropical Africa" 1922 dargestellt hat, verdeutlicht noch einmal, wie grundlegend der in Art. 22 VBS normierte „sacred trust of civilization" auf britische Kolonialpraxis zurückgeht.

Man kann daher feststellen, dass der völkerrechtliche Status der Mandatsgebiete unter dem Regime des Art. 22 VBS mit Ausnahme Mesopotamiens am ehesten dem einer Kolonie entsprach.

II. Treuhand

1. Skizzierung der wesentlichen Regelungen

Das internationale Treuhandsystem der UNO ist in Kap. XII und XIII SVN geregelt, wobei Kap. XIII das wichtigste Organ dieses Systems, den Treuhandrat, behandelt. Ebenfalls von großer Bedeutung ist das sachlich verwandte Kap. XI, das Pflichten der Staaten gegenüber „non self-governing Territories", also Kolonien, aufstellt. Thema dieses Abschnitts soll jedoch ausschließlich das UN-Treuhandsystem sein.

---

341 Cmd. (Papers presented to Parliament by Command of His Majesty), 2998 (1927)

342 vgl. FN 330

343 Silagi, Anmerkung zum Urteil des BVerwG vom 28. September 1993, Das Standesamt 1994, S. 86

344 Bentwich, The Mandate for Palestine, BYBIL 1929 (X), S. 137

Das UN-Treuhandsystem zielt besonders auf jene Gebiete ab, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der UNO-Satzung noch als Mandate verwaltet wurden.[345] Daher handelt es sich bei den meisten Treuhandgebieten auch um ehemalige Mandats-gebiete.[346] Der Anwendungsbereich des Treuhandsystem ist in Art. 77 SVN normiert. Erfasst werden Mandatsgebiete (lit. a), im zweiten Weltkrieg von den Achsenmächten eroberte Kolonien (lit. b) und Gebiete, die freiwillig der Treuhandverwaltung unterstellt werden. (lit. c) Die letztgenannte Alternative wurde außer einer kurzen UN-Verwaltung West Irians bislang nicht angewandt; als Beispiele für den Anwendungsfall der eroberten Gebiete gem. lit. b können die pazifischen Inseln[347] und italienisch Somaliland[348] angesehen werden, wobei es sich bei den pazifischen Inseln zugleich um C-Mandate handelte.

Die unterschiedlichen Ziele, die mit dem Treuhandsystem verfolgt werden, sind in Art. 76 SVN niedergelegt, sozusagen ein erweiterter Abs. I des Art. 22 VBS.

Eine solche Erweiterung ist z. B. lit. a, nach dem der Weltfrieden und die internationale Sicherheit durch das Treuhandsystem gefördert werden sollen. Bemerkenswert ist außerdem, dass die Achtung der Menschenrechte besonders betont wird. (lit. c) Insoweit kann man in dieser Bestimmung eine frühe Ausprägung des internationalen Menschenrechtsschutzes sehen. Besonders umstritten ist die Zwecksetzung der Förderung zur „Selbstregierung oder Unabhängigkeit". (lit. b) Einige Staaten legten diese Bestimmung, die schon bei der Ausarbeitung der UNO-Charta für Kontroversen gesorgt hatte[349], so aus, dass den Treuhandgebieten so schnell wie möglich politische Unabhängigkeit gewährt werden müsse.[350] Dagegen wollten die erfahrenen Kolonialmächte die Unabhängigkeit vom Reifegrad der Bevölkerung abhängig machen. Die Charta stützt eher die mäßigende Ansicht, da „independence" durch die Verknüpfung mit „or" nur als eine mögliche Alternative von mehreren erscheint, die zusätzlich durch die Beifügung „as may be appropriate to the particular circumstances of each territory" einge-

---

345 Leeper, Trusteeship compared with Mandate, Michigan Law Review 1951 (49), S. 1201

346 vgl. die Aufstellung bei Menzel, Treuhandgebiete in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, 2. Aufl., Bd. III, Berlin 1962, S. 451

347 Im Treuhandabkommen wird der Verlust der japanischen Souveränität über das Gebiet betont: „Whereas Japan, as a result of the Second World War, has ceased to exercise any authority in these islands ...", UNTS, Bd. 8, S. 190

348 Im Falle italienisch Somalilands ist die Beurteilung schwieriger, da Italien bis zur Unterzeichnung des Waffenstillstands am 3.9.1943 durch Badoglio Feindstaat war und dagegen am 13.10.1943 dem Deutschen Reich den Krieg erklärte. Dass eher ein Fall des lit. b vorliegt scheint die Betonung des italienischen Verzichts auf das Gebiet im Treuhandabkommen anzudeuten: „Whereas by article 23 of the Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Italy, signed in Paris on 10 February 1947, Italy renounced all right and title to the Italian territorial possessions in Africa ..., UNTS, Bd. 118, S. 256

349 Menzel, Treuhandgebiete, Strupp-Schlochauer, Bd. III, Berlin 1962, S. 452

350 Sayre, Legal problems arising from the United Nations Trusteeship System, AJIL 1948 (42), S. 280

schränkt wird. Darum scheinen Deklarationen der Generalversammlung wie die Antikolonialismusdeklaration[351] nicht durch Art. 76 lit. b SVN fundiert. In diesen Deklarationen wird auch für die Treuhandgebiete sofortige Unabhängigkeit gefordert:

> *„Immediate steps shall be taken, in Trust and Non-Self-Governing Territories ... to ... complete independence ...“*[352]

Sachlich war diese harsche Forderung nicht gerechtfertigt, sie war wohl eher das Resultat einer politischen Attacke des kommunistischen Blocks gegen den Westen.[353] Dass die Gewährung nationaler Unabhängigkeit kein Allheilmittel ist, äußerte bereits 1947 der britische Repräsentant vor dem vierten Komitee der Generalversammlung durch seine Warnung vor der Annahme, „(that) sovereign status is a sovereign remedy for all ills.“[354]

Große Schwierigkeiten bereitete auch der Abschluss der Treuhandabkommen.

Art. 79 SVN bestimmt, dass die Treuhandbestimmungen von den „unmittelbar beteiligten Staaten“ in einem Abkommen festgelegt werden und dann entweder vom Sicherheitsrat, nämlich wenn es um eine sog. strategische Zone gem. Art. 82 geht, oder der Generalversammlung genehmigt werden. Als solch ein „unmittelbar beteiligter Staat“ gilt nach Aussage des Art. 79 jedenfalls der ehemalige Mandatar. Ob noch andere Staaten einzubeziehen sind, soll an späterer Stelle untersucht werden. In der Praxis wurden die Treuhandabkommen wie damals die Mandate meist ohne wesentliche Mitwirkung einer anderen Partei als der damaligen Verwaltungsmacht aufgestellt,[355] jedoch gemäß Art. 79 der Form nach als Abkommen zwischen Mandatsmacht und zuständigem UNO-Organ. Die Mitwirkung der UNO-Organe an der Gestaltung dieser „Abkommen“ war jedoch gering, weshalb der Begriff „Abkommen“ nicht sehr treffend ist.

Als Treuhänder, genannt „Verwaltungsmacht“, zulässig sind gem. Art. 81 ein Staat, eine Staatengruppe oder die UNO selbst. Die letzte Möglichkeit hatte bislang noch keine praktische Relevanz – sieht man von der Kurz-Verwaltung West Irians durch die UNO ab.

---

[351] Res. 1514 (XV) vom 14.12.1960, abgedruckt bei Neuhold, Handbuch des VR, Bd. II, 3. Aufl., Wien 1997, S. 391 f.

[352] a. a. O., S. 392

[353] zu den Mechanismen in der Generalversammlung und der fragwürdigen Rolle der Sowjetunion und der OAPEC vgl. Stone, Conflict through Consensus, Baltimore/London 1977, S. 173 ff.

[354] UN doc. A/C.4/SR.36, 4. Oktober 1947, S. 2 ff.

[355] Eine Ausnahme war Nauru, das Großbritannien, Australien und Neuseeland gemeinsam verwalteten. Ansonsten wurden die „Abkommen“ der UNO stets nur durch die designierte Verwaltungsmacht übermittelt, Yearbook of the UN 1946/47, S. 184

Das Treuhandregime sieht außerdem die Bestimmung sog. strategischer Zonen vor, bezüglich derer anstatt der Generalversammlung der Sicherheitsrat zuständig ist, so Artt. 82, 83. Daher ist der Treuhandrat in strategischen Zonen gem. Art. 83 II praktisch als Suborgan des Sicherheitsrates tätig, und zwar nur in Fragen, die keine Sicherheitsinteressen berühren. Das Treuhandabkommen der USA über die pazifischen Inseln bestimmt daher in Art. 13, dass die Verwaltungsmacht die Befugnisse des Treuhandrates gem. Artt. 87, 88 für „closed areas" beschränken kann.[356]

Historischer Hintergrund dieser strategischen Zonen ist der Wunsch der USA, über bestimmte strategisch wichtige Inseln im Pazifik, namentlich die Marshall-, Karolinen- und Marianen-Inseln,[357] permanente Kontrolle auszuüben.[358]

In allen Treuhandgebieten ist gem. Art. 84 die Errichtung militärischer Einrichtungen und die Erhebung von Truppen zur Sicherung der internationalen Sicherheit und der lokalen Verteidigungsfähigkeit zulässig. Dies ist insbesondere für die strategischen Zonen relevant.[359] Jedoch wurde auch in den einfachen Treuhandgebieten die Frage nach der Errichtung militärischer Anlagen aufgeworfen. Die Entwürfe für die ersten acht Treuhandabkommen enthielten alle Klauseln zur Legitimation militärischer Einrichtungen.[360] Diesbezüglich vertrat der kommunistische Block die Ansicht, dass durch diese Klauseln de facto strategische Zonen geschaffen werden, mit der Folge, dass der Sicherheitsrat zuständig sei.[361] Aufgrund der damaligen Mehrheitsverhältnisse konnte sich diese Meinung jedoch nicht durchsetzen. Daher enthält beispielsweise das Treuhandabkommen über West-Samoa in Art. 10 die Ermächtigung an Neuseeland, Basen zu errichten und Truppen auszuheben oder zu stationieren. Allerdings enthält diese Bestimmung in Ziff. 4 eine einschränkende Klausel, die inhaltlich praktisch mit Art. 84 a. E. identisch ist. Demnach soll die militärische Befestigung entweder der internationalen Sicherheit oder der lokalen Verteidigung dienen.[362]

Endlich bleibt noch die Frage nach den Organen des Treuhandsystems und ihren Kompetenzen zu klären.

---

356 UNTS, Bd. 8, S. 198

357 Hall, Mandates, Dependencies and Trusteeship (Karte mit Erläuterungen), London 1948, S. 429 ff.

358 Rauschning in: The Charter of the United Nations (ed. By Simma), Oxford 1995, Art. 82 Rn 2

359 Im Treuhandabkommen über die pazifischen Inseln ist den USA in Art. 5 explizit die Militarisierung des Gebietes eingeräumt, UNTS, Bd. 8, S. 192

360 Sayre, Legal problems arising from the UN Trusteeship System, AJIL 1948 (42), S. 287

361 Official Records of the Second Part of the First Session of the General Assembly, 1946 (62nd Plenary, Dec. 13, 1946), S. 1279 ff.

362 Dass eigennützige strategische Interessen von Art. 84 nicht gedeckt werden, betont ein Memorandum des UN-Sekretariats, The Question of Fortifications and Volunteer Forces in Trust Territories (Article 84), UN doc. A/C.4/40, November 8, 1946

Für den wesentlichen Bereich der Treuhandabkommen, also Genehmigung, Ergänzung oder Änderung derselben, ist gem. Art. 85 I die Generalversammlung zuständig. Eine entsprechende Kompetenz besitzt gem. Art. 83 I der Sicherheitsrat für die strategischen Zonen. Außerdem wurde noch der Treuhandrat als Hauptorgan[363] der UNO neben Generalversammlung und Sicherheitsrat eingerichtet, der sich gem. Art. 91 auch der Unterstützung des Wirtschafts- und Sozialrates bedienen kann. Der Treuhandrat, der im gesamten Kapitel XIII geregelt ist, ist mit der „Permanent Mandates Commission" des Völkerbundes vergleichbar. Seine Funktion ist primär die Überwachung der Verwaltungsmächte, etwa durch Prüfung von Berichten,[364] Annahme von Petitionen, Bereisung der Gebiete und sonstiges. (Art. 87 lit. a-d)

Im Bereich der strategischen Zonen nimmt der Treuhandrat seine Überwachungsfunktion gem. Art. 83 III nur unterstützend unter Vorbehalt der Kompetenz des Sicherheitsrates wahr. Ebenso hat der Treuhandrat im Zusammenhang mit der Gestaltung der Treuhandabkommen nur Unterstützungs-funktion, so Art. 85 II.

Die Verantwortlichkeit mehrerer vollwertiger Organe im Treuhandsystem bringt natürlich Kompetenzfragen und -streitigkeiten mit sich. Z. B. ist zu fragen, ob der Treuhandrat in strategischen Zonen, für die er ja nur unterstützend tätig wird, all seine Befugnisse gem. Art. 87 wahrnehmen kann.[365] In Art. 13 des Treuhandabkommens über die strategische Zone der pazifischen Inseln ist bestimmt, dass die Artt. 87, 88 anwendbar sein sollen, aber bestimmte Gebiete von der Verwaltungsmacht aus sicherheitspolitischen Gründen ausgeklammert werden können.[366] Beim Eniwetok-Atoll handelt es sich um solch eine „closed area". Doch auch in solchen Gebieten ist ein völliger Ausschluss der Kompetenz des Treuhandrates nicht angebracht. Art. 13 des Abkommens ermächtigt die Verwaltungsmacht lediglich, das Ausmaß der Befugnisse des Rates im Hinblick auf sicherheitsrelevante Bereiche zu beschränken. Das bedeutet, dass die Befugnisse des Rates nur soweit eingeschränkt werden dürfen, wie dies die militärische Geheimhaltung erforderlich macht;[367] so ist z. B. der Ausschluss eines Besuchs des Gebiets von Mitgliedern des Treuhandrates nachvollziehbar.

Eine weitere Frage, die sich im Zusammenhang mit den Kompetenzen der Organe des Treuhandsystems stellt, ist, ob ein Organ auch Kompetenzen rechtmäßig wahrnehmen kann, die in der Charta nicht ausdrücklich aufgeführt sind.

---

363 Gem. Art. 7 I SVN handelt es sich beim Treuhandrat um ein Hauptorgan der UNO.

364 Gem. Art. 88 arbeitet der Treuhandrat einen Fragebogen zum Entwicklungsfortschritt der Treuhandgebiete aus, aufgrund dessen die Verwaltungsmacht dem Rat jährlich Bericht erstattet.

365 Zu dieser Frage vgl. Sayre, a. a. O., S. 290 ff.

366 UNTS, Bd. 8, S. 198

367 Sayre, a. a. O., S. 294

Sowohl die Generalversammlung als auch der Treuhandrat haben in der Praxis solch zweifelhafte Kompetenzen für sich in Anspruch genommen. Die Generalver-sammlung z. B. hat im Fall des Südwestafrika-Mandats für sich die Kompetenz in Anspruch genommen, *das Mandat*, also nicht ein Treuhandabkommen, zu beenden, eine rechtlich fragwürdige Konstellation, die an späterer Stelle noch ausführlich betrachtet wird.[368] Ein weiterer solcher Fall ist die Beauftragung des Treuhandrates durch die Generalversammlung, ein Statut für die Verwaltung Jerusalems als internationalisiertes „corpus separatum" zu entwerfen.[369] Die Charta gibt jedenfalls für eine Kompetenz des Treuhandrates jenseits der Artt., 87, 88 nichts her. Die Generalversammlung kann dem Treuhandrat darüber hinausgehend keine Rechte verleihen; denkbar wäre höchstens die Einsetzung eines Nebenorgans gem. Art. 22 SVN.[370]

Abschließend ist noch darauf hinzuweisen, dass die korrekte Zusammensetzung des Treuhandrates gem. Art. 86 für Kontroversen gesorgt hat.[371] Die Norm bestimmt, dass automatisch die Verwaltungsmächte sowie diejenigen Staaten des Sicherheitsrates, die keine Treuhänder sind, Repräsentanten in den Rat entsenden können. Liegt eine Ungleichheit im Verhältnis der Treuhänder und Nichttreuhänder vor, so werden so viele Repräsentanten gewählt, dass eine Parität hergestellt wird. Ist allerdings die Zahl der Treuhänder geringer als die Zahl der Nichttreuhänder im Sicherheitsrat, so kann eine Parität nicht hergestellt werden, da ja keine weiteren Treuhänder zur Verfügung stehen, die Repräsentanten in den Rat entsenden könnten.[372] In einem solchen Fall, der ab 1968 eintrat, als nur noch zwei Treuhänder existierten, entsteht zwangsläufig ein Übergewicht der Nichttreuhänder.

Die korrekte Zusammensetzung des Treuhandrates ist auch mehrmals Thema auf dem politischen Schlachtfeld gewesen. So hieß es eine Zeit lang von sowjetischer Seite, der Treuhandrat sei aufgrund fehlerhafter Treuhandabkommen falsch zusammengesetzt und daher illegitim.[373] Dies hinderte den Rat jedoch nicht, seine Arbeit aufzunehmen und nach den ihm eingeräumten Befugnissen zu agieren.[374]

---

368 Res. 2145 (XXI) vom 27. Oktober 1966, vgl. Marston, Termination of Trusteeship, ICLQ 1969 (18), S. 16

369 Res. 303 (IV) vom 9. Dezember 1949 (Auftrag an der Treuhandrat), Resolution 232 (VI) des Treuhandrates vom 4. April 1950, in: Wengler/Tittel, Documents on the Arab-Israel Conflict, Berlin 1971, S. 80, 85

370 Sayre, a. a. O., S. 296 ff.

371 Zur Frage der korrekten Zusammensetzung des Treuhandrates vgl. Meron, The Composition of the Trusteeship Council, BYBIL 1960 (36), S. 250-279

372 Rauschning in: Simma, The Charter of the United Nations, Oxford 1995, Art. 86 Rn 7

373 Daher blieb die Sowjetunion den Sitzungen des Treuhandrates bis April 1948 fern, Rauschning, in: Simma, The Charter of the United Nations, Oxford 1995, Art. 86, Rn 8

374 Leeper, Michigan Law Review 1951 (49), S. 1204

Als Streitschlichtungsinstanz war in den Treuhandabkommen analog zu den Mandaten der IGH vorgesehen.[375] Diese Schiedsklausel fand im „Northern-Cameroons-Case" Anwendung.[376]

2. *Rechtlich problematische Bereiche*

a) Die Frage der Souveränität und der völkerrechtliche Status der Treuhandgebiete

Bei Behandlung des Mandatssystems ist festgestellt worden, dass die Souveränität über die Mandatsgebiete grundsätzlich zunächst bei den Alliierten und Assoziierten Hauptmächten lag und dann auf die jeweilige Verwaltungsmacht überging. Zu fragen ist also, inwieweit sich diese Rechtslage durch Etablierung des UN-Treuhandsystems geändert hat. In der Literatur werden keine wesentlichen Änderungen durch das UN-Treuhandsystem festgestellt. Bei der Frage der Souveränität wird überwiegend auf die Theorien zur Situation unter dem Völkerbund rekurriert.[377] Vereinzelt wird auch angedeutet, dass Art. 79 SVN in dieser Frage Klärung bringen könnte.[378] Die Formulierung „states directly concerned" könnte auf diejenigen Staaten bezogen sein, die Souveränität über das betroffene Gebiet besitzen. In der Praxis waren diese „states directly concerned", wenn es um ein Mandatsgebiet ging, allein die Mandatare.[379] Freilich lässt sich daraus noch keine zwingende Schlussfolgerung ableiten, da die Formulierung „states directly concerned" nicht zweifelsfrei allein auf Souveränität hindeutet.

In den Treuhandabkommen finden sich allerdings gewichtige Indizien, die auf eine Souveränität der Verwaltungsmächte hindeuten. In jedem Treuhandabkommen, bei dem es sich um ein ehemaliges Mandatsgebiet handelt und für das der Mandatar auch „Treuhänder" werden soll, wird auf die Mandatseigenschaft des Territoriums Bezug genommen.[380] Dahinter scheint die Absicht zu stecken, eine ununterbrochene Legitimationskette vorzuweisen, d. h. wenn eine Staat damals schon Mandatar war, kann er anschließend erst recht legitime Verwaltungsmacht sein.

---

375 z. B. Art. 16 des Abkommen über West Samoa, UNTS, Bd. 8, S. 80

376 Art. 19 des Treuhandabkommens für britisch Kamerun bestimmte, dass bei Streitigkeit zwischen der Verwaltungsmacht und einem anderen UNO-Mitglied über die Umsetzung des Treuhandabkommens der IGH zuständig sei. In Anwendung dieser Klausel verklagte der nunmehr unabhängige Teil Kameruns Großbritannien wegen der rechtlich zweifelhaften Behandlung des Treuhandgebietes Nordkamerun in der Vergangenheit vor dem IGH, vgl. Beuedek, Northern Cameroons Case, EPIL, Bd. III, S. 660 ff.

377 Sayre, Legal Problems arising from the UN Trusteeship System, AJIL 1948 (42), S. 268 ff.; Leeper, Trusteeship Compared with Mandate, Michigan Law Review 1951 (49), S. 1204 ff.; Chowdhuri, International Mandates and Trusteeship Systems, Den Haag 1955, S. 229 ff.; Hall, Mandates, Dependencies and Trusteeship, London 1948, S. 80 ff.

378 Sayre, a. a. O., S. 270

379 Rauschning, in: Simma, The Charter of the United Nations, Oxford 1995, Art. 79, Rn 8: "If, however, a mandate territory is placed under trusteeship with the participation of the mandatory, there is no other state directly concerned besides the mandatory."

380 Z. B. das Abkommen für britisch Kamerun, UNTS, Bd. 8, S. 120

Auch ist folgende Passage des Treuhandabkommens für britisch Kamerun aufschlussreich:

> *„Whereas His Majesty has indicated his desire to place the Territory under the said International Trusteeship System."*[381]

Nach dieser Formulierung ist die Übernahme der Treuhänderschaft freiwillig. Die Freiwilligkeit kann aber nur gegeben sein, wenn der designierte Treuhänder Souverän über das in Frage stehende Gebiet ist.

Die Eigenschaft als Souverän kann auch nicht durch Abschluss des Treuhandabkommens verloren gehen, denn dann hieße es ausdrücklich, dass der Treuhänder auf seinen Titel verzichtet, wie zum Beispiel im Abkommen über die pazifischen Inseln hervorgehoben wird, dass Japan seine Titel verloren hat.[382]

Hingegen wurde in der italienischen Völkerrechtslehre teilweise vertreten, mit dem Abschluss des Treuhandabkommens gehe ein stillschweigender Souveränitäts-verlust einher.[383] Allerdings steht diese Ansicht in Widerspruch zur lex scripta in den Treuhandabkommen. Der Treuhänder übernimmt lediglich beschränkte Verpflichtungen wie Berichterstattung etc. Außerdem ist der Treuhänder mit „full powers of administration, legislation and jurisdiction" ausgestattet.[384] Daher kommt auch Kelsen zu dem Ergebnis, dass die Treuhandgebiete unter der Souveränität derjenigen Staaten stehen, die deren Verwaltung freiwillig übernommen haben.[385]

Ein weiteres wichtiges Indiz findet sich im Treuhandabkommen über italienisch Somaliland. Dort wird darauf Bezug genommen, dass Italien in Art. 23 des Friedensvertrages zwischen Italien und den Alliierten und Assoziierten Mächten seinen Titel bez. der afrikanischen Territorien aufgegeben hat.[386] Die Aufgabe dieses Titel erfolgte jedoch zugunsten der Alliierten, so dass diese allein dispositionsbefugt und damit Souverän über das betroffene Gebiet waren.[387] Die Vorstellung, dass die UNO mit irgendeiner Art von Souveränität über die Treuhandgebiete ausgestattet war oder diese erworben hat, erscheint daher fernliegend.

---

381 a. a. O.

382 UNTS, Bd. 8, S. 190

383 Capotorti, Natura e Caratteri degli Accordi di Aministrazione fiduciaria II, Rivista di Diritto Internazionale XXXVIII (1955), S. 509; Marazzi, I Territori Internationalizzati, Turin 1959, S. 135 ff.

384 UNTS, Bd. 8, S. 192

385 Kelsen, Principles of International Law, 1. Aufl., New York 1952, S. 167

386 UNTS, Bd. 118, S. 256

387 Zwar bestimmte Art. 23 III i. V. m. Annex XI, 3., dass im Falle der Uneinigkeit die UN-Generalversammlung eine Empfehlung („recommendation") geben sollte, welche die Alliierten dann befolgen wollten. Dadurch haben die Alliierten aber nicht ihre Souveränität über italienisch Somaliland an die UNO abgetreten, denn es handelt sich hierbei nur um einen Streitschlichtungsmechanismus.

Für eine Souveränität der UNO über die Treuhandgebiete findet sich auch in der Charta keine Stützte. Einzig die Formulierung, dass die Vereinten Nationen „unter ihrer Autorität ein internationales Treuhandsystem"[388] errichten, könnte man für eine solche These anführen. Allerdings ist „Autorität" nicht mit „Souveränität" gleichzusetzen. Eher ist „Autorität" dahingehend zu verstehen, dass die UNO die Überwachung der Treuhänderpflichten übernimmt.

Zwar haben die Verwaltungsmächte geäußert, dass sie durch die Verwaltung eines Treuhandgebietes nicht den Anspruch auf Souveränität über dasselbe erheben.[389] Einen solchen Anspruch aber haben die Mandatare schon zu Völkerbundzeiten nicht offiziell erhoben, weil dies politisch nicht opportun gewesen wäre. Dies mag folgendes Beispiel illustrieren:

In der Präambel des südafrikanisch-portugiesischen Vertrages über die Grenze zwischen Südwestafrika und Angola war von der südafrikanischen Souveränität über Südwestafrika die Rede.[390] In der Mandatskommission wurde über den Fall diskutiert und die Befürchtung geäußert, Südwestafrika habe das Gebiet annektiert.[391] Der südafrikanische Repräsentant Smit verneinte zu Recht eine Annexion; schließlich wurde das Gebiet auch vom Deutschen Reich zediert, so dass eine Annexion ausscheidet. Smit vermied es jedoch, eindeutig Stellung zur Frage der Souveränität zu beziehen. Er sprach lediglich in wenig eindeutiger Weise davon, dass Südafrika die Souveränität für einen noch schlafenden Staat ausübe.[392]

Auch der Völkerbund vermied es stets, für sich die Souveränität über die Mandatsgebiete zu beanspruchen.[393]

Aus diesem Beispiel ersieht man, dass die Mandatare und der Völkerbund in der Souveränitätsfrage nicht um eine ernsthafte Klärung bestrebt waren, sondern eher einen modus vivendi arrangiert haben, indem keine Partei offensiv Souveränitätsrechte für sich reklamiert hat. Dieses taktische Verhalten haben die Staaten auch in der Zeit der UNO beibehalten, so dass sich aus Äußerungen der Verwaltungsmächte, keine Souveränität zu beanspruchen, die Rechtslage nicht ermitteln lässt. Für die Beurteilung der Rechtslage können allein die Treuhandabkommen maßgeblich sein, aus denen recht eindeutig hervorgeht, dass eine nicht wesentlich eingeschränkte Souveränität allein an den Verwaltungsmächten festgemacht werden kann.

Nachdem nun das Ergebnis gewonnen wurde, dass die Souveränität über die Treuhandgebiete wie schon zu Völkerbundzeiten bei den Verwal-

---

388 Art. 75 SVN

389 für die USA vgl. Department of State Publication 2784, S. 5

390 Zitiert bei Freytagh-Loringhoven, Das Mandatsrecht in den Kolonien, München1938, S. 173

391 Protokoll der 11. Sitzung der 11. Tagung der ständigen Mandatskommission vom 27.6.1927 (CM XI 87), in: Freytagh-Loringhoven, a. a. O., S. 184

392 a. a. O., S. 185

393 Silagi, Von Deutsch-Südwest zu Namibia, Ebelsbach 1977, S. 112

tungsmächten liegt, ist zu fragen, wie der völkerrechtliche Status dieser Gebiete am besten zu beschreiben ist. Es besteht einmal die Möglichkeit, dass man den Treuhandgebieten einen eigenen völkerrechtlichen Status sui generis, eben als „trusteeship territories" verleiht. Die zweite Möglichkeit wäre, wie schon bei den Mandaten eine Einordnung in den völkerrechtlich seit langem geläufigen Begriff und Status der Kolonie bzw. abhängigen Gebiete vorzunehmen. Gegen die zweite Lösung könnte sprechen, dass die UNO-Charta zwischen abhängigen Gebieten („non-self-governing Territories" gem. Kap. XI) und Treuhandgebieten (gem. Kap. XII) differenziert. Jedoch handelt es sich bei der UNO-Charta lediglich um einen völkerrechtlichen Vertrag, der das allgemeine Völkerrecht nicht ausschaltet, sondern nur die Parteien zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet. Durch diesen Vertrag wird das Völkerrecht nicht grundliegend umgestaltet. Dies bedeutet, dass ein bestimmtes Gebiet seinen Status nach allgemeinem Völkerrecht nicht dadurch verliert, dass in einem völkerrechtlichen Vertrag wie der Charta für dieses Gebiet eine neuartige Bezeichnung gebraucht wird.

Außerdem ergeben sich beim Vergleich der Zielsetzung in Kap. XI mit der in Kap. XII praktisch keine Unterschiede. Beide Male ist der Treuhandgedanke, also die Verwaltung der Gebiete zum Wohl der Einwohner und der gesamten Menschheit detailliert formuliert. Es besteht lediglich ein Unterschied in beiden Kapiteln darin, in welchem Umfang die Verwaltungsmacht in der Umsetzung ihrer Pflichten überwacht wird. Das Prinzip der Treuhandschaft ist schon seit langer Zeit Merkmal der Verwaltung abhängiger Gebiete,[394] angefangen bei Mill und Burke über J. A. Hobson bis zu Lord Lugard.[395] Ein zusätzliches Argument für die Einordnung der Treuhandgebiete als abhängige Gebiete ist, dass die Verwaltungsmacht in allen Treuhandabkommen die volle staatliche Gewalt erhielt.[396] In Art. 4 des Treuhandabkommens für Ost-Neu-Guinea wird sogar die territoriale Zugehörigkeit zu Australien fingiert:

> *„The Administering Authority ... shall have the same powers of legislation, administration and jurisdiction in and over the Territory as if it were an integral part of Australia."*[397]

Insoweit besteht fast kein Unterschied zur Kolonie, die nach der üblichen Definition zum Territorium des Mutterlandes gehört.[398]

---

394 Kenneth Robinson, The Dilemmas of Trusteeship. Aspects of British Colonial Policy between the Wars, S. 65-95, in: Albertini (Hrsg.), Moderne Kolonialgeschichte (deutsche Übersetzung), Köln/Berlin 1970, S. 230-250

395 Lugard, The Dual Mandate in British Tropical Africa, London/Edinburgh 1922

396 z. B. West Samoa (Art 3), Tanganyika (Art. 5), Ruanda-Urundi (Art. 5), britisch Kamerun (Art. 5), französisch Kamerun (Art. 4), britisch Togoland (Art. 5), französisch Togoland (Art. 4), Neu-Guinea (Art. 4), pazifische Inseln (Art. 3), UNTS, Bd. 8, S. 71-201

397 UNTS, Bd. 8, S. 184

Dass zwischen „non-self-governing" und „trust territories" kaum ein Unterschied besteht, zeigt auch die Antikolonialismus-Deklaration,[399] in der, wie erwähnt, beide Gebiete in einem Atemzug genannt werden:

> *„Immediate steps shall be taken, in Trust and Non-Self-Governing Territories…"*[400]

Nach dem oben gesagten bestehen außer der Bezeichnung keine Unterschiede von solcher Art und von solchem Gewicht zwischen abhängigen und Treuhandgebieten, dass eine unterschiedliche völkerrechtliche Einordnung im Hinblick auf den rechtlichen Status beider Gebiete angebracht wäre. Daher kann man die Treuhandgebiete auch in die Kategorie der abhängigen Gebiete einordnen.

b) Die Bestimmung der unmittelbar beteiligten Staaten gem. Art. 79 SVN

Der maßgebliche Art. 79 lautet in seiner englischen Fassung folgendermaßen:

> *„The terms of trusteeship for each territory to be placed under the trusteeship system, including any alteration or amendment, shall be agreed upon by the states directly concerned, including the mandatory power in the case of territories held under mandate by a Member of the United Nations, and shall be approved for in Article 83 and 85."*

Nach dieser Norm muss man sich den Abschluss eines Treuhandabkommens folgendermaßen vorstellen:

Die „unmittelbar betroffenen Staaten" einigen sich gemeinsam auf ein Treuhandabkommen, welches anschließend von der Generalversammlung oder bei strategischen Zonen vom Sicherheitsrat genehmigt wird. Problematisch ist die korrekte Bestimmung der „unmittelbar beteiligten Staaten". Art. 79 gibt diesbezüglich nur die Auskunft, dass Mandatsmächte in Bezug auf ihre Mandatsgebiete stets „unmittelbar beteiligte Staaten" sind. Also bleibt die Frage, ob neben den Mandatsmächten noch andere Staaten als „unmittelbar beteiligt" denkbar sind. Nach dem Wortsinn der Formulierung „states directly concerned" bestünde diese Möglichkeit. Staaten können ökonomisch, strategisch, territorial oder volkstumspolitisch in Bezug auf ein bestimmtes Gebiet betroffen sein.[401] In der Generalversammlung,

---

398 Lindley, The Acquisition and Government of Backward Territory in International Law, New York 1969 (Nachdruck), S. 114; daher heißen die französischen Kolonien auch "territoires d'outremer.

399 Res. Der Generalversammlung 1514 (XV), vom 14.12.1960

400 Para. 4 der Res. 1514.

401 Leeper, Trusteeship compared with Mandate, Michigan Law Review 1951 (49), S. 1203

dem vierten Komitee und dessen Subkomitee 1 wurden folgende Standpunkte bez. der „states directly concerned" vertreten:[402]

(1) die designierte Verwaltungsmacht[403]
(2)die designierte Verwaltungsmacht und die von ihr bestimmten Staaten[404]
(3) alle UNO-Mitglieder[405]
(4)die „Big Five"[406]

Die ersten beiden Standpunkte traten in der Praxis am deutlichsten zu Tage. Da die Mandatsmacht als einziger betroffener Staat aufgeführt ist, liegt es nahe, dass diese entscheidet, ob und welche anderen Staaten noch betroffen sind. So entschied Großbritannien, dass bezüglich Tanganyika Südafrika und Belgien unmittelbar betroffen seien, bezüglich Togoland und Kamerun, Südafrika und Frankreich.[407] Die Bezeichnung Südafrikas als unmittelbar beteiligter Staat dürfte nicht allzu schwer gefallen sein; schließlich gehörte die Union zu den „British Dominions". Die beiden anderen Staaten waren territorial tangiert: Tanganyika grenzt an das von Belgien verwaltete Ruanda-Urundi, und Kamerun und Togo waren schon von Anfang an zwischen Großbritannien und Frankreich aufgeteilt.

Der US-amerikanische Delegierte in der Generalversammlung machte den Vorschlag, allein die Mandatsmacht für das Mandatsgebiet als unmittelbar betroffenen Staat zu betrachten. Die USA würden so verfahren, wenn die anderen Staaten es ihnen gleich tun.[408] Außerdem initiierten die USA die Einsetzung eines Sub-Komitees, das sich mit der strittigen Frage beschäftigen sollte;[409] jedoch hat dieses Sub-Komitee kein nennenswertes Ergebnis hervorgebracht.[410]

Als es um die strategische Zone der pazifischen Inseln ging, haben die USA vorsichtshalber allen Mitgliedern der UNO, die nach ihrer Ansicht Interessen bez. des Gebietes haben könnten, Kopien ihres Entwurfs für ein Treuhandabkommen zugesandt.[411] Daraufhin entschied der Sicherheitsrat,

402 vgl. Wolfe, The States directly concerned: Article 79 of the UN Charter, AJIL 1948 (42), S. 386

403 So der Standpunkte der USA, Australiens und Kubas.

404 Standpunkt Frankreichs.

405 Polen.

406 Tschechoslowakei.

407 Gr. Br. Col. Off., Trusteeship-Territories in Africa under United Kingdom Mandate 2-3 (June, 1946); Gr. Br. Col. Off., Trusteeship-Togoland and the Cameroons under U. K. Mandate 2-3 (June, 1946)

408 U.S. Position on Establishment of Trusteeship System; Statement by Member of the U.S. Delegation, Department of State Bulletin, December 1, 1946, S. 991 ff.

409 Yearbook of the UN 1946/47, S. 185

410 vgl. Rauschning in: Simma, Charta der Vereinten Nationen, München 1991, Art. 79, Rn 9

411 Draft Trusteeship Agreement for the Japanese Mandated Islands, Department of State Publication No. 2784, S. 19

den interessierten Staaten Indien und Neuseeland im Rahmen der Entscheidung über das Abkommen Gehör zu gewähren.[412] Man kann also kaum davon sprechen, dass, wie man es gem. Art. 79 erwarten würde, die unmittelbar betroffenen Staaten ein Abkommen schließen. In der Praxis bestimmt die Mandatsmacht oder der Inhaber von im Krieg eroberten Gebieten die Treuhandbestimmungen; die Generalversammlung bzw. der Sicherheitsrat können dann allenfalls noch Schönheitskorrekturen anbringen.[413]

Eine –wenn auch nicht verallgemeinerungsfähige Ausnahme – besteht lediglich für das Treuhandgebiet Nauru. Die Phosphatinsel wurde schon zu Völkerbundzeiten von Australien, Neuseeland und Großbritannien gemeinsam verwaltet; daher einigte man sich auch gemeinsam auf die Treuhandbestimmungen.[414] Aus dieser bloßen Perpetuierung des vorigen Zustandes eine verallgemeinerungsfähige Regel ableiten zu wollen, ist wohl nicht möglich.[415] So bleibt nur festzustellen, dass niemals ein „agreement of the states directly concerned" gem. Art. 102 SVN beim UN-Sekretariat registriert wurde und daher die Staaten, die entweder schon Inhaber eines Mandats waren[416] oder bestimmte Gebiete im zweiten Weltkrieg erobert haben „states directly concerned" und damit praktisch allein dispositionsbefugt hinsichtlich der Treuhandbestimmungen waren. Durch dieses Ergebnis wird auch die Ansicht, dass die designierten Treuhandmächte Souveräne über die Treuhandgebiete waren, gestützt.

Der große Einfluss der ausschließlich „westlichen" Verwaltungsmächte passte jedoch einigen Staaten, besonders der Sowjetunion, nicht. Sie verfolgte daher eine Obstruktionspolitik. Der sowjetische Delegierte äußerte in der Generalversammlung, die Treuhandabkommen seien unter Verletzung des Art. 79 zustande gekommen, da die „states directly concerned" nicht alle mitgewirkt hätten.[417] Zusätzlich startete der weißrussische Delegierte den Versuch, die Zusammensetzung des Treuhandrates wegen Verstoßes gegen Art. 79 für rechtswidrig zu erklären.[418] Solche Vorstöße wurden jedoch durch die damalige antikommunistische Mehrheit blockiert.[419] Um denjenigen Staaten, die sich übergangen fühlten, etwas entgegen zu kom-

---

412 Sayre, Legal Problems arising from the UN Trusteeship System, AJIL 1948 (42), S. 285

413 zur geringen Gestaltungsmöglichkeit der GV, Rauschning, in Simma, Charta der VN, München 1991, Art. 79 Rn 4

414 Marston, Termination of Trusteeship, ICLQ 1969 (18), S. 8

415 So aber Kelsen, The Law of the United Nations, New York 1952, S. 602

416 Natürlich mit Ausnahme Japans.

417 Yearbook of the UN 1946/47, S. 185

418 Sayre, Legal Problems Arising from the UN Trusteeship System, AJIL 1948 (42), S. 284

419 Der Präsident der GV erklärte die Zusammensetzung des TR als „perfectly regular", Official Records of the Second Part of the First Session, the GA (63rd Plenary Meeting, Dec. 14, 1946), p. 1321; Versuche innerhalb des Vierten Komitees der GV, die Zusammensetzung des TR in Frage zu stellen, wurden als "irrelevant" abgelehnt, UN. Doc. A(C.4/SR. 34, September 29, 1947, S. 1

men, einigte man sich in einem Unterausschuss des vierten Komitees auf folgende Vorgehensweise:

GV oder SR könnten „provisionally" die Treuhandabkommen genehmigen.[420] Dadurch werde nicht das Recht eines Mitgliedstaates beeinträchtigt, sich später auf den Status als „state directly concerned" zu berufen.[421] In späterer Zeit, etwa als einige Treuhandabkommen durch die Unabhängigkeit der Gebiete beendet wurden, hat die Frage der „states directly concerned" jedoch keine Aufmerksamkeit mehr erfahren.[422] Somit ist das Strohfeuer, das die Kommunisten an dieser Frage entzündet hatten, recht schnell wieder verpufft und nur noch von historischem Interesse.

c) Die etwaige Verpflichtung der Mandatsmächte, die betroffenen Gebiete dem Treuhandregime zu unterstellen

Die Frage, ob die Inhaber eines Völkerbundmandats verpflichtet waren, für das Mandatsgebiet ein Treuhandabkommen zu schließen, wurde im Falle Südwestafrikas akut. Südafrika hat nämlich für das Mandatsgebiet Südwestafrika nie ein Treuhandabkommen abgeschlossen. In der Generalversammlung wurde vielfach die Ansicht geäußert, die Mandatsmacht sei nach der Charta rechtlich verpflichtet, für das betroffene Gebiet ein Treuhandabkommen abzuschließen.[423] Diese Ansicht wurde folgendermaßen begründet:

In Art. 77 I SVN heißt es: "The trusteeship system shall apply to such territories … (a) territories now held under mandate;" Außerdem wird Art. 80 II ins Feld geführt, nach dem Abs. I, der bestimmt, dass die Regelungen des Kap. XII daneben bestehende Rechte z. B. aus internationalen Verträgen unberührt lassen, nicht so ausgelegt werden darf, dass dadurch die Unterstellung von Mandatsgebieten unter das Treuhandsystem verzögert wird.

Bezogen auf den Fall Südwestafrikas wurden durch die UN-Generalversammlung zwei Resolutionen beschlossen, von denen die frühere[424] die Unterstellung Südwestafrikas unter das Treuhandregime nur empfiehlt („recommends"), während die spätere[425] darauf drängt. („urges") Die Verwendung der Formulierung „urges" könnte man schon als Ausdruck eines rechtlichen Gebundenseins zum Abschluss eines Treuhandabkommens inter-pretieren.

---

420 Leeper, Trusteeship compared with Mandate, Michigan Law Review 1951 (49), S. 1203

421 Repertory of the Practice of the United Nations Organs, Bd. IV, S. 190

422 Rauschning, in: Simma, Charta der Vereinten Nationen, München 1991, Art. 79 Rn 11

423 UN docs. A/250, Dec. 11, 1946; A/250/Add. 1/Rev. 1, Dec. 12, 1946; A/250/Add. 2/Dec. 12, 1946; A/P.V./104, Nov. 1, 1947; A/P.V./105, Nov. 1, 1947; vgl. auch die Stellungnahme des sowjetischen Delegierten in Yearbook of the UN 1946/47, S. 185

424 GA/Res. 65 (I), Future Status of South West Africa vom 14. Dezember 1946

425 GA/Res. 141 (III), ...question of South West Africa, vom 1. November 1947

Dass die UNO-Charta eine solche Verpflichtung enthält, ist jedoch zu verneinen. Die genannte Bestimmung des Art. 77 kann nämlich erst in ihrer Vollständigkeit korrekt ausgelegt werden. Sie lautet:

> *„The trusteeship system shall apply to such territories in the following categories as may be placed thereunder by means of trusteeship agreements: (a) territories now held under mandate;"*

Das zwingende "shall" steht also unter der Kondition, dass freiwillig Treuhandabkommen geschlossen werden. Dass kein Pflicht zu deren Abschluss besteht, geht aus den Begriffen „may" und agreement" hervor.

Der zitierte Absatz II des Art. 80 stellt auch bloß eine Auslegungsregel dar, aus der sich keine direkte Aussage bez. einer etwaigen Pflicht zum Abschluss eines Treuhandabkommens gewinnen lässt.

Aufschlussreich sind auch Aussagen in der Resolution der Völkerbundversammlung am 18. April 1946, also einen Tag vor Auflösung des Völkerbundes:

> *„Takes note of the expressed intentions of the Members of the League now administering territories under Mandate to continue to administer them for the well-being and development of the peoples concerned in accordance with the obligations contained in the respective Mandates, until other arrangements have been agreed between the United Nations and the respective mandatory Powers."*[426]

Nach dieser Resolution der Völkerbundversammlung haben die Mandatsmächte erklärt, auch nach Auflösung des Völkerbundes noch die Bestimmungen des Mandats, den "sacred trust of civilization" beachten zu wollen. Insoweit besteht sachlich keine Notwendigkeit zum Abschluss von Treuhandabkommen, da die Mandatsmächte die humanitären Grundanforderungen des „sacred trust of civilization" zu bewahren gelobt haben.

Außerdem wird im Kontext mit den Treuhandabkommen wieder der Begriff „agree" verwendet, der dem Wortsinn nach Freiwilligkeit impliziert.

Aus diesen Gründen hat auch der IGH in seinem Rechtsgutachten zum Südwestafrikafall von 1950 eine Verpflichtung der Mandatsmächte zum Abschluss eines Treuhandabkommens abgelehnt.[427] Er argumentierte auch mit dem Wortsinn des Begriffs „agreement":

---

[426] zitiert in ICJ Advisory Opinion, International Status of South West Africa, ICJ Reports 150, 128 (134)

[427] ICJ Reports 1950, 128 (139)

> *„An agreement implies consent of the parties concerned, including the mandatory Power in the case of territories held under mandate."*[428]

Verneint man eine Rechtspflicht der Mandatsmacht zum Abschluss eines Treuhandabkommens, so ist dieses Ergebnis auch vereinbar mit den weiter oben getroffenen Feststellungen zur Souveränitätsfrage. Sieht man nämlich die Mandatsmacht als Souverän über das Mandatsgebiet an, dann kann man nur zu einer Rechtspflicht desselben zum Abschluss eines Treuhandabkommens kommen, wenn er diese ausdrücklich übernommen hat. Eine solche *ausdrückliche* Übernahme liegt aber keinesfalls vor.

Damit ist die Mandatsmacht nicht verpflichtet, das Mandatsgebiet dem Treuhandsystem der UNO zu unterstellen.

d) Die Beendigung des Treuhandverhältnisses

Zu welchem Zeitpunkt, unter welchen Umständen und auf welche Weise das Treuhandverhältnis beendet wird, ist ein diffiziles Rechtsproblem, da in der Charta dazu nur andeutungsweise Regelungen existieren. Bei der Ausarbeitung der Charta hatte man überlegt, mit der rechtlichen Beendigung des Treuhandverhältnisses die Generalversammlung zu betrauen.[429] Da jedoch zu Völkerbundzeiten eine formelle Beendigung des Mandatsverhältnisses etwa durch den Rat oder die Bundesversammlung nicht vorgesehen war, glaubte man, auch im neuen UN-Treuhandsystem auf eine explizite Regelung verzichten zu können.[430]

Zu fragen ist daher, inwieweit das Problem in der Charta implizit geregelt ist. Man könnte annehmen, dass das Treuhandverhältnis ipso iure endet, wenn aus dem Treuhandgebiet ein unabhängiger Staat geworden ist.[431] Art. 78 macht klar, dass eine Beendigung des Treuhandverhältnisses spätestens dann vorliegen muss, wenn das betroffene Gebiet Mitglied der UNO geworden ist. Diese Norm war ursprünglich für die ehemaligen Mandatsgebiete Syrien und Libanon vorgesehen, deren Mandat von Frankreich bereits 1941 für beendet erklärt worden war;[432] die französischen Truppen zogen indes erst nach der UNO-Mitgliedschaft Syriens und des Libanon 1946 ab.

Allerdings macht die Charta keine Aussage zu dem Fall, dass ein Gebiet materiell Unabhängigkeitsreife besitzt, aber noch nicht in die UNO aufgenommen wurde. Zu fragen ist in diesem Zusammenhang, ob schon durch

---

428 a. a. O.

429 So der Vorschlag des ägyptischen Delegierten, UNCIO Doc. Vol. 10, S. 677-683

430 UNCIO Doc. Vol. 10, S. 547-548

431 Marston, Termination of Trusteeship, ICLQ 1969 (18), S. 5

432 Chowdhuri, International Mandates and Trusteeship Systems, Den Haag 1955, S. 104-105; Hall, Mandates, Dependencies and Trusteeship, London 1948, S. 265-266

Erreichen von Selbstregierung gem. Art. 76 lit. b SVN das Treuhandverhältnis ipso iure beendet wird.

Dies ist wohl kaum anzunehmen, da der Bevölkerung des Treuhandgebietes schon in einigen Treuhandabkommen bereits rudimentäre Selbstverwaltung eingeräumt worden ist.[433] Z. B. war in Tanganyika seit Beginn des Treuhandabkommens ein Teil des Gesetzgebungsorgans, der „Legislative Council", teilweise aus Einheimischen zusammengesetzt, ohne dass dies zur Beendigung des Treuhandverhältnisses geführt hätte.[434]

Aus den Treuhandabkommen lassen sich auch nur bedingt Schlüsse in der Frage der Beendigung des Treuhandverhältnisses ziehen. Einzig das Treuhandabkommen für italienisch Somaliland enthält eine Bestimmung zum Ende des Abkommens:

> *„The present Agreement shall cease to be in force ten years after the date of the approval of the Trusteeship Agreement by the General Assembly, at the conclusion of which the Territory shall become an independent sovereign State."*[435]

Nach dieser Vereinbarung stellt die Generalversammlung fest, dass das Gebiet ein unabhängiger souveräner Staat werden soll, also schon gewisse Staatsreife besitzt. Letzteres ist also notwendige Voraussetzung, um das Treuhandverhältnis zu beenden. Jedoch ist die Beurteilung, unter welchen Umständen ein Gebiet Staatsreife besitzt, schwierig, da daran unterschiedlich strenge Anforderungen gestellt werden können. Rauschning[436] möchte auf die Kriterien zurückgreifen, welche die ständige Mandatskommission im Falle des Irak aufgestellt hat:[437]

> a) Das Bestehen einer gefestigten Regierung und einer Verwaltung, die ein regelmäßiges Arbeiten der wesentlichsten staatlichen Dienstzweige gewährleistet;
> b) Die Fähigkeit, seine territoriale Integrität und seine politische Unabhängigkeit aufrechtzuerhalten;

---

433 Article 6 of the agreement for Tanganyika: „The Administering Authority shall promote the development of free political institutions suited to Tanganyika. To this end, the Administering Authority shall assure to the inhabitants of Tanganyika a progressively increasing share in the administrative and other services of the Territory, shall develop the participation of the inhabitants of Tanganyika in advisory and legislative bodies and in the government of the Territory …", UNTS, Bd. 8, S. 96

434 Rauschning, Das Ende des Treuhandsystems der Vereinten Nationen durch die Staatwerdung der ihm unterstellten Gebiete, JIR 1965 (12), S. 168

435 Article 24, UNTS, Bd. 118, p. 274 ; das Gebiet erlangte bereits vor Ablauf der Frist am 1. Juli 1960 die Unabhängigkeit, vgl. Res. 1418 (XIV) vom 5. Dezember 1959

436 Rauschning in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Art. 76 Rn 18

437 Commission Permanente des Mandats, Procès-Verbal, 20e Session 1931, S. 228 f ; deutsche Übersetzung in Anlehnung an: Monatsberichte über Tätigkeit des Völkerbundes, Jg. 11 (1931), S. 582

c)Die Fähigkeit, die öffentliche Sicherheit und Ordnung im ganzen Gebiet aufrechtzuerhalten;
d)Das Verfügen über Finanzmittel, die ordnungsmäßig die normalen Befugnisse des Staates befriedigen;
e)Das Bestehen einer Rechtsordnung und einer Gerichtsorganisation, die jedermann eine ordentliche Gerichtsbarkeit sichert.

Diese Kriterien wurden auch bei der Diskussion um die Staatsreife der Mongolischen Volksrepublik anlässlich des Aufnahmeverfahrens gem. Art. 4 SVN angewandt.[438]

Darum scheint die Kriterienaufstellung der Mandatskommission auch für die Fälle der Treuhandgebiete geeignet, die Staatsreife der Territorien festzustellen.

Nachdem nun das Ergebnis gewonnen wurde, dass Staatsreife notwendige Voraussetzung für die Beendigung des Treuhandverhältnisses ist, stellt sich die Frage, welche Instanz zur Feststellung der Staatsreife und zur rechtlich wirksamen Beendigung des Treuhandstatus kompetent ist.

Als kompetent in dieser Frage kommen eigentlich nur die zuständigen UNO-Organe, also in den meisten Fällen die GV, oder die jeweilige Verwaltungsmacht oder auch beide gemeinsam in Betracht. Sieht man, wie oben festgestellt, die Verwaltungsmacht als Souverän über das Gebiet an, ist es nur folgerichtig, ihr die Kompetenz in der Frage der Beendigung des Treuhandverhältnisses zumindest teilweise zubilligen. So bestimmt Art. 15 des Abkommens über die strategische Zone der pazifischen Inseln, dass eine Terminierung des Abkommens nicht ohne Zustimmung der Verwaltungsmacht erfolgen soll.[439]

In der Praxis ging die Beendigung des Treuhandverhältnisses folgendermaßen vonstatten:

Zunächst wurde die innere Selbständigkeit des Gebietes hergestellt, etwa durch die Etablierung staatslenkender Organe, in denen alle wesentlichen einheimischen Bevölkerungsgruppen vertreten waren.[440] Anschließend wurde die baldige Absicht, das Gebiet in die Unabhängigkeit zu entlassen, gegenüber der GV erklärt.[441] Selbige beschloss dann in Übereinstimmung mit der Verwaltungsmacht, dass das Treuhandabkommen zu einem be-

438 SCOR 2nd Year, Suppl. 20, S. 10 f, SCOR 1st Year, 2nd series Suppl. 4, S. 136

439 „The terms of the present Agreement shall not be altered, amended or terminated without the consent of the Administering Authority." UNTS, Bd. 8, S. 198

440 Tanganyika z. B. erhielt innere Selbständigkeit nach der Constitutional Conference im März 1961 in Dar es Salaam, vgl. Report of the Tanganyika Constitutional Conference, Cmnd 1360, London 1961

441 So im Falle Tanganyikas, vgl. das Communiqué Großbritanniens vom 17. April 1961, Official Records of the GA, Fifteenth Session, Doc. A/C.4/489

stimmten Termin außer Kraft treten soll.[442] Anschließend erfolgte die staatsrechtliche Loslösung des Gebietes von der Verwaltungsmacht durch Parlamentsgesetz.[443]

Die völkerrechtliche Beendigung des Treuhandverhältnisses kann im genannten beispielhaften Fall wohl am naheliegendsten in der Vereinbarung zwischen Verwaltungsmacht und Generalversammlung, auf die sich letztere in Res. 1609[444] bezieht („in agreement with the Administering Authority"), gesehen werden. Eine solche Lösung wäre auch stringent, denn das betroffene Gebiet ist ja ehemals durch völkerrechtlichen Vertrag zwischen Verwaltungsmacht und zuständigem UNO-Organ dem Treuhandsystem unterstellt worden. Also müsste der actus contrarius, d. h. die Beendigung des Treuhandverhältnisses, in gleicher Form erfolgen. Dass es sich bei der Begründung des Treuhandverhältnisses um einen bilateralen völkerrechtlichen Vertrag handelt, wird vereinzelt zwar bestritten, ist aber h. M.[445] Der Delegierte des USA im SR erklärte in Bezug auf das Treuhandabkommen für die pazifischen Inseln:

> *"The United States wishes to record its view that the draft trusteeship agreement is in the nature of a bilateral contract between the United States on the one hand, and the Security Council on the other."*

Zum gleichen Ergebnis kam auch Richter Fitzmaurice in seinem Sondervotum zum „Northern Cameroons Case":

> *„... the Trust Agreement was concluded by being embodied in a resolution of the United Nations Assembly, and it has been common ground throughout the present case that the sole entities formally parties to it were the Administering Authority on the one hand and the United Nations represented by the General Assembly on the other ..."*[446]

Man kann demnach zu dem Ergebnis kommen, dass im Normalfall das Treuhandverhältnis analog zu seiner Begründung durch völkerrechtlichen Vertrag zwischen Verwaltungsmacht und kompetentem UNO-Organ beendet wurde, wenn beim betroffenen Gebiet gewisse Merkmale der Staats-

---

442 vgl. Res. 1609 (XV) vom 21. April 1961: „Resolves, in agreement with the Administering Authority, that the Trusteeship Agreement for Tanganyika, approved by the General Assembly on 13 December 1946, shall cease to be in force upon the accession of Tanganyika to independence on28 December 1961."

443 Tanganyika wurde durch den Tanganyika Independence Act vom 22.11.1961 unabhängiges Dominion.

444 Res. 1609 (XV) vom 21. April 1961

445 tr. a. Rauschning, in: Simma, The Charter of the UN, Oxford 1995, Art. 79 Rn 3; Marston, Termination of Trusteeship, ICLQ 1969 (18), S. 9

446 Case concerning the Northern Cameroons (Cameroon v. United Kingdom), Preliminary Objections, ICJ Reports 1963, S. 113

reife erfüllt waren.[447] Es stellt sich nun die Frage, ob auch andere Konstellationen[448] denkbar sind, in denen es zur rechtmäßigen Beendigung des Treuhandverhältnisses kommen kann. Zu denken ist insbesondere an den Fall, dass die Verwaltungsmacht ihre Pflichten aus dem Treuhandabkommen verletzt. Dann wird das Problem aufgeworfen, ob die UNO mittels ihrer zuständigen Organe das Treuhandverhältnis beenden kann.

Die UNO-Generalversammlung hat in Resolution 2145[449] das Mandat Südafrikas für Südwestafrika wegen Verletzung des Mandats für beendet erklärt.[450] Dies ist nach klassischem Völkervertragsrecht jedenfalls bedenklich, da das Mandat zwischen dem Völkerbund und Südwestafrika ausbedungen wurde. Die UNO ist jedoch nicht Rechtsnachfolger des Völkerbundes und somit keine Partei des Mandats für Südwestafrika. Somit konnte sie diesbezüglich keine rechtlich wirksamen Maßnahmen ergreifen.

Denkbar ist möglicherweise der Fall, dass die UNO ein *Treuhandabkommen* wegen Verletzung der Pflichten der Verwaltungsmacht beendet. Art. 60 V der Wiener Vertragsrechtskonvention[451] bestimmt jedoch, dass eine Beendigung des Vertrages bei Verträgen humanitärer Art, worunter die Treuhandabkommen wohl fallen dürften, unzulässig ist. Selbst wenn man die Möglichkeit einer Beendigung des Treuhandabkommens durch die UNO bejahte, wäre dadurch nichts gewonnen, da ähnlich wie bei einem Minderheitenschutzabkommen die Souveränität der Verwaltungsmacht über das betroffene Gebiet trotz Verletzung ihrer Mandatspflichten unberührt bleibt. Makowski hat dies für die Mandate folgendermaßen beschrieben:

> *„Ce mandat n'est qu'une limitation contractuelle de la souveraineté du mandataire, une espèce de servitude internationale au profit des populations indigènes, rappelant les obligations minoritaires du droit international d'après-guerre …*

447 Offmals waren nur die politischen Voraussetzungen für eine Unabhängigkeit gegeben. Tanganyika z. B. konnte aus seinem Steueraufkommen nicht das Schulwesen und die Straßenbau finanzieren, vgl. Rauschning, JIR 1965 (12), S. 170; Dennoch übte die Generalversammlung enormen Druck auf eine möglichst rasche Entkolonisierung aus, vgl. Ziff. 3 der Res. 1514 (XV) vom 14.12.1960:

„Inadequacy of political, economic, social or educational preparedness should never serve as a pretext for delaying independence."

448 Schwarzenberger führt als weitere mögliche Beendigungskonstellationen Desuetudo, Repressalie, Unmöglichkeit und die clausula rebus sic stantibus an, Manual of International Law, 5th ed., London1967, S. 168

449 Res. 2145 (XXI) vom 27. Oktober 1966

450 „… Decides that the Mandate conferred upon His Britannic Majesty to be exercised by the Government of the Union of South Africa is therefore terminated …"

451 Anwendbar wäre, sieht man vom falschen Zeitrahmen einmal ab, lediglich das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge zwischen Staaten und IO oder zwischen IO von 1986, welches jedoch fast wortgleich mit der WVK I ist, Abdruck der WVK II vgl. UN Doc. A/CONF.129/15 und 16.

> *… au cas de violation de ces engagements par les États obligés, ni la reconnaissance de nouveaux États ne peut leur être retirée, ni l'État mandataire ne peut être privé du territoire mandaté… »*[452]

Demnach bleibt die Souveränität der Verwaltungsmacht über das ihr anvertraute Gebiet auch bei Pflichtverletzungen des Abkommens über jenes Gebiet bestehen.

Wie auch Starke erkannt hat, ist die UNO nicht zur Änderung territorialer Titel für Treuhandgebiete ausreichend legitimiert:

> *„The General Assembly … has no bearing upon the question of acquisition of territorial sovereignty."*[453]

Die UNO kann daher nicht ohne Zustimmung der Verwaltungsmacht den Status eines Treuhandgebietes rechtserheblich ändern.

III. Vergleichende Zusammenschau der Regime

Vorangegangen sind das Mandatssystem des Völkerbundes und das Treuhandsystem der UNO ausführlich dargestellt worden. Eine Vergleich beider Systeme erscheint somit angebracht.

Auffallend ist, dass sich die Systeme in den Grundzügen nicht unterscheiden sondern gleichen. Beide sind im Anschluss an die furchtbarsten Gemetzel in der Menschheitsgeschichte entstanden, jeweils mit dem Ziel, mehr Gerechtigkeit zwischen den Nationen zu schaffen und so ein neues Blutvergießen zu vermeiden. In beiden Systemen wurden die wichtigsten Siegermächte als Verwalter über die ehemaligen Feindgebiete bzw. eigenen Mandatsgebiete eingesetzt und mit territorialer Souveränität ausgestattet.[454] Jene Siegermächte übernahmen durch völkerrechtlichen Vertrag humanitäre Pflichten gegenüber den Einwohnern der betroffenen Gebiete, deren Einhaltung eine internationale Organisation entweder in Gestalt des Völkerbundes oder der UNO überwachte.

Ein Unterschied der beiden Systeme liegt lediglich in dem Grad der Ausgestaltung der Verpflichtungen und ihrer Überwachung. Diesbezüglich stellt das UNO-System möglicherweise eine leichte qualitative Verbesserung[455] dar:

---

[452] Makowski, La nature juridique des mandats B et C, RGDIP XL (1933), S. 385

[453] Starke, The Acquisition of Title to Territory by Newly Emerged States, BYBIL 1965 (41), S. 415

[454] Eine Ausnahme bildet der Fall italienisch Somalilands, für das der einstige Kriegsgegner Treuhänder wurde.

[455] Nach Leeper erfolgte die Etablierung des Treuhandsystems zum Zweck der Verbesserung des Mandatssystems: „correcting its defects and adding certain innovations." In: Trusteeship compared with Mandate, Michigan Law Review 1951 (49), S. 1200

Während das Mandatssystem lediglich aus einem einzigen Artikel bestand, der den Eindruck machte, eher politische Prinzipien festzuhalten, sind dem UNO-Treuhandsystem immerhin zwei Kapitel mit insgesamt 17 Artikeln gewidmet.

Die Ziele des Treuhandsystems gem. Art. 76 sind jedenfalls in umfangreicherer Weise formuliert. Es wird nicht schlicht von „Wohlergehen der Bevölkerung" gesprochen, sondern vom „politischen, wirtschaftlichen, sozialen und erzieherischen Fortschritt". (Art. 76 lit. b) Außerdem verfolgt das UN-Treuhandsystem als Ziel noch die Festigung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit[456] (lit. a) und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. (lit. c)

Auch ist festzustellen, dass der potentielle Anwendungsbereich des Treuhandsystems gegenüber dem Mandatssystem erweitert ist. Letzteres war allein auf die Deutschen Kolonien und Gebiete der Hohen Pforte zugeschnitten. Dagegen bietet Art. 77 lit. c SVN die Möglichkeit, freiwillig Gebiete dem Treuhandsystem zu unterstellen, wenn sich dafür ein Bedürfnis entwickelt. Für Gebiete wie das Kosovo, die von aktueller Brisanz sind, wäre dies vielleicht eine theoretische Möglichkeit, was an späterer Stelle noch untersucht werden wird.

Überdies besteht nach der Charta auch die Möglichkeit, die UNO selbst als Verwaltungsmacht zu bestimmen, so Art. 81. Eine solche Möglichkeit sah die Völkerbundsatzung nicht vor, wohl aus dem Grund, dass um 1919/20 die Völkerrechtssubjektivität einer internationalen Organisation nur begrenzt Anerkennung gefunden hat. Die Einsetzung der UNO selbst als Treuhänder wäre für solche Fälle denkbar, in denen geeignete Staaten entweder nicht willens sind, Verantwortung zu übernehmen,[457] oder die in Frage kommenden Staaten zu sehr in einen Konflikt involviert sind, als dass sie Treuhänder sein könnten. In der Frage, in welchen Fällen und durch wen ein Treuhandverhältnis begründet werden kann, eröffnet die UNO Charta also eine größere Flexibilität.

Weiter sind die Befugnisse des Treuhandrates im Vergleich zur Mandatskommis-sion des Völkerbunds erweitert worden. Er ist nunmehr berechtigt, direkt Petitionen anzunehmen und die Treuhandgebiete zu bereisen. (Art. 87 lit. b und c) Bei der Möglichkeit der Bereisung handelt es sich insoweit um eine Verbesserung, als der Entwicklungsfortschritt der Gebiete in natura nachvollzogen werden kann.

Sowohl die Beschäftigung mit Petitionen als auch Reisen in Treuhandgebiete haben bei der Arbeit des Treuhandrates eine wichtige Rolle gespielt. Mit den Petitionen beschäftigte sich das „Standing Committee on Petitions", das sich zwischen den regelmäßigen Sitzungen des TR sehr häufig

[456] Leeper sieht in diesem Ziel „clearly a departure from the policy of the covenant", a. a. O., S. 1208

[457] Die USA beispielsweise lehnten die Annahme eines Mandats für Armenien ab.

traf,[458] weshalb man eine Erhöhung der Effektivität der Petitionsmöglichkeit gegenüber der Völkerbundzeit vermuten könnte. Jedoch kam es vor, dass eine Verwaltungsmacht darauf einwirkte, dass Petitionen einer bestimmten Gruppe nicht untersucht wurden.[459] Insoweit lässt sich kaum ein Unterschied zur Regelung im Mandatssystem feststellen, nach der die Mandatsmacht zuerst die Petitionen entgegennahm und so natürlich missliebige aussortieren konnte.

Eine Bereicherung war wohl die Möglichkeit, Besuche in den Treuhandgebieten durchzuführen. Auf solchen Besuchen konnten Fragen geklärt werden, die nach Beurteilung der Berichte des Treuhänders aufgeworfen wurden.[460] Die Besuche waren auch insoweit vorteilhaft, da die Möglichkeit bestand, sich vor Ort mit bestimmten Petitionen zu befassen.[461]

Das ihm eingeräumte Besuchsrecht wurde vom Treuhandrat auch rege in Anspruch genommen. Es wurden periodische „visiting missions" vereinbart, in denen jeweils zusammenhängende Treuhandgebiete bereist wurden, z. B. diejenigen Ostafrikas.[462]

Durch diese „visiting missions" ist möglicherweise ein höherer Grad an Überwachung der Pflichten des Treuhänders erreicht worden.

Das UN-Treuhandsystem ist auch von gewissen Erfahrungen im Zweiten Weltkrieg geprägt, insbesondere der militärischen Nutzung des Mandatsgebietes durch Japan.[463] Die Rückeroberung der pazifischen Inseln kostete die Amerikaner einen hohen Blutzoll; also wollten sie ihren erworbenen strategischen Vorteil nicht mehr so leicht aus der Hand geben.[464] Durch die Ermöglichung der Militarisierung von Treuhandgebieten gem. Art. 84 und der Einrichtung von strategischen Zonen gem. Art. 82, 83 konnten die Amerikaner ihre militärische Dominanz im Pazifik halten und möglichen erneuten Expansionsbestrebungen Japans Einhalt gebieten. Eine solch aktive Rolle eines fremdverwalteten Gebietes in militärisch-strategischer Hinsicht war dem Mandatssystem fremd. Insoweit liegt in der Einbindung der Treuhandgebiete in ein System internationaler Sicherheit, wofür in der UNO-Charta Ansätze existieren, eine Neuerung.

Nachdem die in den Verträgen angelegten Unterschiede und Gemeinsamkeiten beider System dargestellt worden sind, ist nun besonders die Praxis vergleichend zu betrachten. Dabei sollen auch negative Aspekte des

---

458 Allein zwischen dem 9. Juni und 1.August 1958 traf sich das Gremium 7 mal, vgl. UN Trusteeship Council Reports 1957-58, S. 5

459 z. B. bez. der Union des Populations des Cameroun, TC Report 1957-58, S. 5

460 UN TC Reports 1957-58, S. 11

461 a. a. O.

462 UN TC Reports 1957-58, S. 11 und 12

463 vgl. Marston, Termination of Trusteeship, ICLQ 1969 (18), S. 29

464 Zum Einfluss der Amerikaner auf die Schaffung der strategischen Zonen vgl. Rauschning, in: Simma, Charta of the UN, Oxford 1995, Art. 82 Rn 2

UNO-Treuhandsystems, das ja eigentlich eine Verbesserung im Vergleich zum Mandatssystem sein sollte, angesprochen werden.

Unterschiede zeigen sich in der Zusammensetzung der vergleichbaren Organe Mandatskommission und Treuhandrat. Für die Mitgliedschaft in der Mandatskommission existierte ein explizite Inkompatibilitätsregel, d. h. ein Mitglied durfte gleichzeitig kein öffentliches Amt in seinem Heimatstaat ausüben.[465] Durch diese Unabhängigkeit wurde ein sachliches Arbeiten, freier von politischen Zwängen, ermöglicht. Überdies gehörten der „Permanent Mandates Commission" Gelehrte von Weltrang an,[466] z. B. Lord Lugard[467], Van Rees,[468] Rappard,[469] so dass die Qualität der Arbeit hoch war und auf breite Akzeptanz stieß. Im Vergleich dazu war die Arbeit des Treuhandrates ein Rückschritt. Welche Personen Mitglied im Treuhandrat sind, ist offensichtlich so unwichtig, dass in der Presseerklärung der UNO nur die Staaten aber nicht ihre Vertreter namentlich genannt sind.[470] Die anfänglichen Versuche der Sowjetunion, die rechtmäßige Zusammensetzung des Organs permanent in Frage zu stellen, förderten auch nicht dessen Ansehen.

Negativ hat sich der Treuhandrat auch durch Kompetenzüberschreitungen hervorgetan. Auf Veranlassung der Generalversammlung beschäftigte er sich mit der Ausarbeitung eines Statuts für die Stadt Jerusalem als „corpus separatum".[471] Jedoch handelt es sich dabei um keinen Anwendungsfall des Treuhandsystems gem. Art. 77 SVN. Weder Israel noch Jordanien haben die Absicht bekundet, Jerusalem durch die UNO verwalten zu lassen, so dass auch Art. 77 lit. c nicht greift.

Auch bei der Rolle der Generalversammlung in Treuhandsachen überwiegt der negative Eindruck. Jene hat sich hauptsächlich durch Aggressivität gegenüber den Verwaltungsmächten hervorgetan. In Res. 1514[472] wird die umgehende Unabhängigkeit der Bevölkerung in kolonialen und in Treuhandgebieten gefordert. Der Einwand fehlender Staatsreife des Gebietes wird pauschal als unzulässig verworfen.[473] Diese Druckausübung in Richtung einer schnellen Unabhängigkeit ist aus völkerrechtlicher Sicht

---

465 Charteris, The Mandate over Nauru Island, BYBIL 1923-24 (IV), S. 144

466 Zu den Mitgliedern der Kommission vgl. Charteris, a. a. O.

467 Lord Lugard prägte die Völkerrechtslehre durch sein Werk "The Dual Mandate in British Tropical Africa (1922).

468 Willem van Rees war Kenner der Mandatsfrage, vgl. seine Veröffentlichung „The Mandates Question" (1927).

469 William Rappard befasste sich mit dem Völkerbund und Internationaler Kooperation, vgl. „International Relations as viewed from Geneva" (1925) und "Problems of Peace" (1928)

470 vgl. Press Release No. TRUST/162, 3 June 1952; an anderer Stelle werden lediglich Präsident und Vizepräsident des TR namentlich genannt, vgl. UN Trusteeship Council Reports 1957-58, S. 1

471 „The Trusteeship Council shall be designated to discharge the responsibilities of the Administering Authority …", vgl. Res 303 der GV vom 9. Dezember 1949 und Beschluss des Statuts durch den Treuhandrat am 4. April 1950

472 Res. 1514 (XV) vom 14.12.1960

473 Ebenda, Ziffer 3

nicht nachvollziehbar, da, wie weiter oben ausgeführt, die Entlassung des Gebietes aus dem Treuhandverhältnis ohnehin nicht ohne Einverständnis der Verwaltungsmacht herbeigeführt werden kann. Man kann mutmaßen, dass dieser Druck in Richtung Unabhängigkeit der Treuhandgebiete, aber auch der regulären Kolonien[474] von der Sowjetunion auch aus strategischen Gründen forciert wurde, nämlich um den Westen zu schwächen und eine Vielzahl neuer politischer Verbündeter zu gewinnen, die dann in einer in ihrer Mitgliederzahl erweiterten GV für die sowjetischen Anliegen stimmen. Die im „Kalten Krieg" besonders deutlich sichtbare politische Instrumentalisierung der UNO fördert auch nicht gerade die Anerkennung dieses Organs als quasi „Parlament der Weltgemeinschaft".

Ebenfalls bedenklich ist das Vorgehen der Generalversammlung im Falle Südwestafrikas, was später noch ausführlich betrachtet wird.

Die Akzeptanz der Arbeit der Generalversammlung leidet auch allgemein darunter, dass durch Zusammenschluss der Voten von Sowjet-, OAPEC- und Dritte-Welt-Block automatische Mehrheiten entstanden, mittels derer Interessen durchgesetzt werden konnten, die dem internationalem Recht und Frieden oftmals abträglich waren.[475] So bezeichnet Stone den Ölboykott der arabischen Staaten zur Unterstützung der militärischen Aggression gegen Israel mittels der Generalversammlung zu Recht als „coup de monde".[476]

Im Völkerbund hingegen bestand weniger die Gefahr, dass eine große Gruppe versucht, einseitig mit Rücksicht auf ihre eigenen Interessen Einfluss zu nehmen, da in der Bundesversammlung und im Rat grundsätzlich Einstimmigkeit für Beschlüsse erforderlich war.[477]

Daher ist die Aussage, beim Treuhandsystem der UNO handele es sich im Vergleich zum Mandatssystem um eine allgemeine Weiterentwicklung sicherlich zu simplifizierend. In einigen Punkten wie z. B. dem Besuchsrecht der Treuhandgebiete durch den Treuhandrat ist zwar gegenüber dem Völkerbundregime ein Fortschritt in der Überwachung der Pflichten der Verwaltungsmacht festzustellen. Jedoch sind in der Praxis im Vergleich zum Mandatssystem auch neue negative Aspekte auszumachen, z. B. die sachlich oft wenig angemessenen Stellungnahmen der Generalversammlung.

---

[474] diesbezüglich vgl. Res. 2105 (XX) vom 20.12.1965: „Recognizes the struggle by the peoples under colonial rule to exercise their right to self-determination and independence and invites all States to provide material and moral assistance to the national liberation movements in colonial Territories."

Diese Resolution könnte man fast als Anstiftung ansehen, Aufstände in Kolonien auch militärisch zu unterstützen, was im Hinblick auf das Gewaltverbot gem. Art. 2 Ziff. 4 SVN sehr bedenklich ist.

[475] Stone, Conflict through Consensus, Baltimore/London 1977, S. 173

[476] Stone, a. a. O., S. 174

[477] vgl. Art. 5 VBS: „Beschlüsse der Bundesversammlung und des Rates erfordern Einstimmigkeit der in der Tagung vertretenen Bundesmitglieder ...", in: Schücking/Wehberg, Satzung des Völkerbundes, 2.Aufl., Berlin 1924, S. 333

Eine eindeutige Präferenz zugunsten eines der beiden Systeme fällt aus diesen Gründen schwer. Jedenfalls sollte man sich davor hüten, das Treuhandsystem der UNO wie auch die Organisation allgemein pauschal als fortschrittlich für das Völkerrecht zu glorifizieren, ein Eindruck, den manches Lehrbuch vielleicht unbeabsichtigt vermittelt.[478]

F) Der Bezug des Mandats- und Treuhandsystems zum gegenwärtigen Völkerrecht

„... in its future development, the law governing the trust is a source from which much can be derived."[479]

Dass die Erfahrungen des Mandats- und Treuhandsystems auch für die Lösung gegenwärtiger völkerrechtlicher Probleme dienlich sein könnten, deutet dieses Zitat an. Doch wie genau lässt sich ein Bezug des Vergangenen zum Gegenwärtigen herstellen?

Zunächst fallen bestimmte Gesichtspunkte in der öffentlichen Diskussion von 1918 und heute auf, die sich sehr ähnlich sind. Beispielsweise wird heutzutage für den afrikanischen Kontinent eine „Rekolonialisierung" diskutiert, die u. a. die Schaffung einer afrikanischen Interventions- und Friedenstruppe vorsieht.[480]

Diese Vorschläge in Bezug auf Afrika ähneln in auffälliger Weise den an früherer Stelle behandelten Forderungen des britischen Gewerkschaftskongresses und dem Exekutivkomitee der britischen Labour Party.

Auch die Idee des „sacred trust of civilization", die seit Edmund Burke zur politischen Doktrin Großbritanniens in Bezug auf seine abhängigen Gebiete gerechnet werden kann, wird auch im modernen Völkerrecht vielfach auf neue Sachverhalte anzuwenden versucht. So diente der „sacred trust of civilization" dem IGH im Südwestafrikastreit als Mittel, politischen und rechtlichen Druck auf Südafrika auszuüben. Die Bedenken diesbezüglich sind Gegenstand des zweiten Teils dieser Arbeit.

Auch in der aktuellen völkerrechtlichen Diskussion wird das Konzept des „sacred trust of civilization" angeführt, namentlich im Bereich des Umweltvölkerrechts und der sog. failed States.[481]

Außerdem berührt die Beurteilung rechtlicher Sonderfragen des Mandats- und Treuhandrechts, wie z. B. die Frage der Souveränität oder die nach einer Verpflichtung zum Abschluss eines Treuhandabkommens, ele-

---

478 z. B. Neuhold/Hummer/Schreuer (Hrsg.), Österr. Handbuch d. VR, 3. Aufl., Bd. I, Rn 145 ff.

479 Sir Arnold McNair, Separate Opinion, Status of South-West Africa, ICJ Reports 1950, S. 149

480 Mazrui, Decaying Parts of Africa Need Benign Colonization, International Herald Tribune vom 4. August 1994

481 Dazu mehr im letzten Teil der Arbeit.

mentare Prinzipien des Völkerrechts und ist somit auch wegweisend für die Entwicklung des gegenwärtigen Völkerrechts. Die Frage, wie viele und wie umfangreiche Kompetenzen die UNO besitzen soll, ist auch in heutiger Zeit von großer Aktualität und Brisanz. Die Feststellung der Rollenverteilung zwischen Weltorganisation und Staaten im Mandats- und Treuhandrecht kann helfen, eine klassische Antwort auf die aktuelle Frage nach der politischen und völkerrechtlichen Rolle der UNO zu geben.

Endlich ist noch darauf hinzuweisen, dass die Kenntnis der geschichtlichen Fakten über die Mandatsbestimmungen und deren Umsetzung in einem Mandatsgebiet auch ein differenzierteres Bild bei aktuellen Konflikten ermöglicht. Dies dürfte insbesondere beim israelisch-arabischen Konflikt der Fall sein, hinsichtlich dessen eine fundierte Kenntnis des Inhalts des Palästina-Mandats sicherlich hilfreich bei der Lösung aktueller völkerrechtlicher Fragestellungen ist.

Copyrighted material

Zweiter Teil: Analyse ausgewählter Fälle – die Auswirkungen des Mandats- und Treuhandsystems auf die Gegenwart

Fall 1: Südwestafrika/Namibia – die Uno zwischen Politik und Völkerrecht

A) Geschichte des Mandats von Deutsch-Südwest zu Namibia

Das in Rede stehende Gebiet hat eine Fläche von 824.295 Quadratkilometern und ist damit ca. vier mal so groß wie Großbritannien.[482] Im Süden wird es vom Oranje-Fluß, im Norden vom Kunene und Okavango begrenzt. Im Osten bildet der sog. Caprivi-Streifen eine Art Wurmfortsatz, der den Zugang zum Sambesi eröffnet.

Das heutige Namibia, eine Wortschöpfung der UN-Generalversammlung[483] basierend auf der Wüste Namib,[484] grenzt im Nor-

[482] International Defence & Aid Fund for Southern Africa, Namibia, The Facts, London 1980, S. 5; unter Exklusion der Walvis Bay ergibt sich eine Zahl von 823.144 Quadratkilometern, vgl. Leistner/Esterhuysen/Malan, Namibia/SWA Prospectus, Pretoria 1980, S. 1

[483] Res. 2372 (XXII), vom 12. Juni 1968

den an Angola, im Nordosten an Sambia und Botswana, im Südosten und Süden an Südafrika.[485]

Entdeckt wurde das Gebiet 1486 vom portugiesischen Seefahrer Diogo Cao, der von König Johann II. (Joao II) mit der Erforschung eines Seeweges um Afrika beauftragt worden war.[486] Er errichtete an einem Kap ein Padrao, ein Steinkreuz. Am Heiligen Abend 1487 landete Bartolomeo Dias an einer kleinen Bucht, die er Angra dos Voltas (Bucht der Wiederkehr) nannte. Für diese Bucht bürgert sich Mitte des 18. Jahrhunderts die Bezeichnung Angra Pequena (enge Bucht) ein, später wird sie Lüderitzbucht getauft.[487]

Mit dem Kaufmann Adolf Lüderitz beginnt die Geschichte der Deutschen Kolonie Südwestafrika.

Der Bremer Kaffee- und Tabak-Kaufmann wollte in Angra Pequena eine Handelsstation als Vorstufe einer deutschen Kolonie gründen.[488] Zu diesem Zweck hatte er am 16. November 1882 um den Schutz des Deutschen Reiches ersucht. Die Bemühungen Lüderitzs waren potentiell konfliktträchtig, war doch zuvor 1861 die Hauptguanoinsel Ichaboe der Bucht auf Bitten der britischen Firma de Pass, Spence & Co. von Queen Victoria annektiert worden.[489] Daher fragte Bismarck zwischen Februar und Dezember 1883 mehrmals in London an, ob Angra Pequena unter englischer Hoheit stehe.[490] Das British Empire verhielt sich in der Angelegenheit äußerst zögerlich und ermöglichte so dem Deutschen Reich, das damals weitgehend herrenlose Gebiet zu okkupieren. Zu erklären ist das unentschlossene Verhalten des Empires mit einer Kolonialmüdigkeit. In Ägypten hatten die Briten mit Aufruhr und der konkurrierenden Großmacht Frankreich zu kämpfen, so dass die Kolonialpolitik in Schwarzafrika zweitrangig wurde.[491] So konnte Bismarck relativ risikofrei Südafrika gegenüber am 24. April 1884 verkünden, dass die Erwerbungen des Kaufmanns Lüderitz unter dem Schutz des Reiches stehen.[492] Die Aktivitäten von Lüderitz wurden den Briten auch beschwichtigend lediglich als Handelsniederlassung und nicht als Kolonie verkauft.[493]

---

484 Die Wüste Namib (wörtlich „Nichts") macht etwa ein Fünftel der Fläche des heutigen Namibia aus. Sie zieht sich in einer Breite von 80 bis 120 km an der gesamten Atlantikküste entlang, Gauerke, Namibien, Wien 1995, S. 5 f.

485 Vgl. die Karte bei: Interessengemeinschaft deutschsprachiger Südwester, 1884-1984 Vom Schutzgebiet bis Namibia, Windhoek 1985, S. 10

486 Kube, Chronik, in: Interessengemeinschaft deutschsprachiger Südwester, 1884-1984 Vom Schutzgebiet bis Namibia, Windhoek 1985, S. 257

487 a. a. O.

488 Phillips, Deutsch-englische Komödie der Irrungen um Südwestafrika, Pfaffenhofen 1986, S. 62

489 Phillips, a. a. O., S. 152

490 Hintrager, Südwestafrika in deutscher Zeit, München 1956, S. 10

491 Phillips, a. a. O., S. 75

492 Sander, Die Geschichte der deutschen Kolonial-Gesellschaft für Südwest-Afrika, Bd. I, Berlin 1912, S. 3-5

493 Schreiben der Berliner Botschaft nach London vom 31. August 1883, in: Philipps, a. a. O., S. 65

Deutschland gelang es, sich mit Portugal und Großbritannien auf die Etablierung einer deutschen Interessensphäre zu einigen. Nach der Berliner Westafrika-Konferenz wurde mit dem benachbarten portugiesisch kontrollierten Angola 1886 eine gemeinsame „Grenze" festgelegt.[494] 1890 erwarb das Deutsche Reich von Großbritannien den Caprivi-Streifen mit dem Helgoland-Sansibar-Vertrag.[495]

Nachdem die „Grenzen", die eher den informellen Charakter von Einflusssphären hatten, des deutschen Schutzgebietes gesichert waren, begann die Kolonialisierung des Gebietes. 1892 ließen sich die ersten deutschen Siedler nieder, 1894 wurde der erste koloniale Gouverneur für Deutsch-Südwestafrika ernannt.[496]

Die deutsche Kolonialpraxis in Südwestafrika wird heute z. T. kritisch betrachtet. Die Siedler nahmen nämlich Land in Besitz, das nach Abmachungen zwischen Herero-Häuptlingen und Großbritannien den Hereros zustehen sollte.[497] Dies führte schließlich zu einem gewaltsamen Aufstand der Hereros 1904, der von Kommandeur v. Trotha brutal niedergeschlagen wurde.[498] Durch diesen Konflikt kam es auch zu einer deutlichen Erhöhung der Zahl der deutschen Truppen auf 15.000 im Jahre 1905.[499]

Schließlich war Südwestafrika zu einer klassischen Kolonie geworden, die dem Mutterland durch den Export von Rohstoffen wie Marmor und Diamanten nützlich war.[500]

Als am 2. August der erste Weltkrieg ausbrach, war Südafrika zunächst unschlüssig, ob es in Südwestafrika einmarschieren sollte. Am 7. August ersuchte Großbritannien die Südafrikanische Union um die Besetzung der Funkstation am Swakopmund,[501] mittels derer Berlin mit Admiral von Spees Flotte im Südatlantik kommunizieren konnte.[502]

Dass die Union diesem Wunsch mit Beschluss eines Feldzuges gegen Südwestafrika durch das Parlament am 12. September 1914 nachkam,[503] war nicht selbstverständlich. Südafrika bestand nämlich zu einem großen Teil aus den sog. Buren, den Farmern niederländischer Abstammung, die, wie die Burenkriege zeigten, oftmals nicht englandtreu waren. Die Buren in

---

494 Gauerke, Namibien Südwestafrika, Wien 1995, S. 11

495 Vertrag vom 1.7.1890, Martens, N.R.G. 2. Bd. 16 S. 894

496 Cooper, The Occupation of Namibia, Lanham/New York/London 1991, S. 19

497 Rinuako, Das Leiden des Hererovolkes unter den Deutschen, in: Interessengemeinschaft deutschsprachiger Südwester, 1884-1984 Vom Schutzgebiet bis Namibia, Windhoek 1985, S. 247

498 „Within the German boundary every Herero, whether found armed or unarmed, with or without cattle, will be shot." International Defence & Aid Fund for Southern Africa, Namibia the facts, London 1980, S. 9

499 a. a. O., S. 8

500 siehe z. B. die Gründung der Afrika-Marmor Kolonialgesellschaft 1910 und die Verordnung „Diamanten-Regime des südwestafrikanischen Schutzgebietes" von 1909, Kube, a. a. O., S. 279 ff.

501 Kube, a. a. O., S. 286

502 Cooper, The Occupation of Namibia, Lanham/New York/London 1991, S. 31

503 Kube, a. a. O.

Transvaal hatten seit den 1870ern gute nachbarliche Beziehungen zu den Deutschen in Südwestafrika.[504] Auch war die Zahl der in Südafrika lebenden Deutschen größer als die in Südwestafrika.[505] Dennoch entschieden sich die damaligen Machthaber der Union, Botha und Smuts, für eine Invasion Südwestafrikas. Die Buren Botha und Smuts zogen den englischen Einfluss einer Präsenz des Deutschen Reiches vor.[506] Außerdem befürchtete Botha, dass andernfalls Australische Truppen eingesetzt würden, so dass Südafrika seinen Einfluss in der Region verlieren könnte.[507]

Die militärische Operation begann dann am 13. September mit der Besetzung der deutschen Polizeistation in Ramansdrift, freilich nicht ohne Proteste der Buren.[508]

Da die Unionstruppen den deutschen Schutztruppen zahlenmäßig etwa 10-fach überlegen waren, kam es nach kurzer Zeit zur unvermeidlichen deutschen Kapitulation am 9. Juli 1915 durch Gouverneur Seitz. Südwestafrika wurde wenig später zum Protektorat der Union erklärt und ein Administrator mit umfassenden Vollmachten eingesetzt.[509]

Besonders wechselhaft gestaltete sich das Schicksal Südwestafrikas anlässlich der Friedensverhandlungen im Vorfeld von und in Versailles. Die Alliierten waren sich darüber einig, dass Deutschland seine Kolonien keinesfalls zurückerhalten sollte.[510] Dem Bestreben der Union, sich Südwestafrika einzuverleiben, stand jedoch die Wilson'sche Doktrin von „no-annexations" entgegen. Im Oktober 1918 hatte man sich auf das Konzept einer Treuhänderschaft für die Feindkolonien geeinigt, von denen Lloyd George Südwestafrika aber ausnehmen und vollständig der Union überlassen wollte, weil er ansonsten Aufruhr in dem Dominion befürchtete.[511]

Der Mandatslösung für Südwestafrika konnte die Union dann dennoch zustimmen, da von Wilson ein späterer Anschluss in Aussicht gestellt wurde:

> *„It was up to the Union of South Africa to make it so attractive that South West Africa would come into the Union of her own free will…"*[512]

---

504 Dawson, The German Empire 1867-1914 and the Unity Movement, New York 1919, S. 195-196

505 Gann/Duignan, The Rulers of German Africa 1884-1914, Stanford 1977, S. 240

506 „From the point of view of South Africa's future the German Empire is no desirable neighbor." Zitiert in Cooper, a. a. O., S. 31

507 Cockram, South West African Mandate, Kapstadt 1976, S. 15

508 Burengeneral Christiaan de Wet erklärte in Transvaal: „ Die südafrikanische Regierung belegt ihre Nation mit einem Fluch, wenn sie die Grenzen eines Volkes, das ihr nichts getan hat, verletzt." Zitiert in Kube, a. a. O., S. 286

509 a. a. O.

510 Cooper, a. a. O., S. 33

511 Slonim, South West Africa and the U.N.: An International Mandate in Dispute, Baltimore 1973, S. 15

512 Rhoodie, South West: The Last Frontier in Africa, Johannesburg 1967, S. 15-16

In der Zeit nach dem ersten Weltkrieg sah Südafrika lediglich deshalb von einem mit einer Volksabstimmung verbundenen Anschluss Südwestafrikas ab, weil dies eine Schwächung des anglophonen Elements in der weißen Bevölkerung Südafrikas bedeutet hätte.[513]

Am 17. Dezember 1920 wurde Südwestafrika dann formell C-Mandatsgebiet, mit der Union von Südafrika als Mandatar.[514]

Besonders problematisch verlief die Entwicklung Südwestafrikas dann unter der UNO und den teils aggressiv artikulierten Dekolonialisierungsforderungen innerhalb der Organisation. Man hatte damit gerechnet, dass Südwestafrika dem neu etablierten UN-Treuhandsystem unterstellt werden würde. Südafrika hingegen wollte das Gebiet inkorporieren. Eine Volksbefragung unter Schwarzen und Weißen hatte den Wunsch nach einem Anschluss reflektiert.[515] Smuts, der das südafrikanische Anliegen nach Beendigung des Mandats und Inkorporation Südwestafrikas gegenüber dem vierten Komitee der UN-Generalversammlung vertrat, berief sich u. a. auch auf das zitierte Versprechen Wilsons über einen möglichen Anschluss.[516] Das Komitee stand jedoch dem südafrikanischen Vorhaben fast durchgängig ablehnend gegenüber. Der indische Delegierte warf Südafrika rassistische Diskriminierung vor,[517] vom Sowjet-Block wurde eine „Annexion" vermutet.[518] Einige Staaten vertraten die Ansicht, dass nach der Charta für alle Mandatsgebiete Treuhandabkommen abgeschlossen werden müssten.[519] In Res. 65 der GV vom 14. Dezember 1946 heißt es, die Bevölkerung Südwestafrikas habe noch keinen hinreichenden Reifegrad, um über den Anschluss an Südafrika zu entscheiden[520] - die Problemlösung wurde somit aufgeschoben.

In der Folgezeit war Südwestafrika immer wieder Thema in der UN-Generalverammlung. Nach etlichen politischen Angriffen schien eine rechtliche Klärung der Frage durch ein Gutachten des IGH möglich. Die GV unterbreitete dem Gericht folgende Fragen:[521]

Ist Südafrika weiterhin aus dem Mandat verpflichtet?

---

513 Silagi, Von Deutsch-Südwest zu Namibia, Ebelsbach 1977, S. 113

514 Abdruck des Mandates in Silagi, a. a. O., S. 148 ff.

515 Slonim, South West Africa and the United Nations: An International Mandate in Dispute, Baltimore 1973, S. 78

516 GAOR, 1st Sess., 2nd Part, 4th Ctte. (Part 1), Annex 13 a, pp. 236-44, U.N. Doc. A/C.4/41 (Nov. 4, 1946)

517 GAOR, 1st Sess., 2nd Part, 4th Ctte., Part 1, 15th Mtg., Nov. 5, 1946, S. 69-71

518 a. a. O., S. 86

519 Slonim, a. a. O., S. 83

520 „Considering that the African inhabitants of South West Africa have not yet secured political autonomy or reached a stage of political development enabling them to express a considered opinion which the Assembly could recognize on such an important question as incorporation of their territory."

521 Res. 338 (IV) vom 6. Dezember 1946

Inwieweit ist Kap. XII der UNO-Charta anwendbar?
Wer ist kompetent, den Status Südwestafrikas zu ändern?

Kurz zusammengefasst stellte der IGH in seinem Rechtsgutachten fest, dass Südafrika weiterhin an die Mandatsbestimmungen gebunden ist,[522] es aber nicht zum Abschluss eines Treuhandabkommens verpflichtet ist.[523] Zweifelhafter ist seine Aussage, dass die Überwachungsbefugnisse des Völkerbundes nun in der UN-GV liegen, die notwendig über eine Statusänderung des Gebietes mitentscheiden soll,[524] da dies eine Funktionsnachfolge der UNO in Bezug auf den Völkerbund bedeuten würde, eine Frage, die später noch ausführlich behandelt wird.

Zur Ausübung der ihr zugesprochenen Überwachungskompetenz etablierte die GV das „Committee on South West Africa".[525] In den 50ern folgten noch zwei weitere weniger bedeutende Gutachten über die Abstimmung in dem genannten Komitee[526] und das Verfahren bei Petitionen[527] 1955 und 1956.

In den 60er Jahren wehte Südafrika aufgrund der aggressiven Dekolonialisierungspolitik der UNO[528] ein noch stärkerer Wind entgegen. 1960 verklagten Äthiopien und Liberia Südafrika vor dem IGH wegen Verletzung der Pflichten aus dem Mandat. 1962 wurde die Zulässigkeit der Klage bejaht,[529] 1966 hingegen im Rahmen der Begründetheit die Aktivlegitimation der Kläger abgelehnt.[530]

1960 war die marxistische sog. South West Africa People's Organisation (SWAPO) gegründet worden, die seitdem mit Terror auf sich aufmerksam machte,[531] dennoch aber 1966 von der UNO als einzige Vertreterin des südwestafrikanischen Volkes anerkannt wurde.[532] Beobachterstatus erhielt sie allerdings erst später mit Res. 3295 vom 13. Dezember 1974.

Am 27. Oktober erging Res. 2145 der GV, in der die Beendigung des Mandats wegen Verletzungen der Mandatsbestimmungen erklärt wurde.[533]

---

522 ICJ Reports 1950, S. 133

523 ICJ Reports 1950, S. 140

524 ICJ Reports 1950, S. 141, 142

525 Res. 749 (VIII) vom 28. November 1953

526 Voting Procedure, ICJ Reports 1955, S. 67 ff.

527 Hearing of Petitioners, ICJ Reports 1956, S. 23 ff.

528 Vgl. Res. der GV 2105 (XX) vom 20.12.1965 para. 10, in der zum bewaffneten Kampf in Kolonien ermuntert wird.

529 South West Africa, Preliminary Objections, Judgement, ICJ Reports 1962, S. 319 ff.

530 Second Phase, Judgement, ICJ Reports 1966, S. 6 ff.

531 Kube, Es ist Krieg, in: Interessengemeinschaft deutschsprachiger Südwester, Vom Schutzgebiet bis Namibia 1884-1984, Windhoek 1985, S. 376 ff.

532 Kube, Chronik, a. a. O., S. 309

533 „Decides that the Mandate conferred upon His Britannic Majesty to be exercised on his behalf by the Government of the Union of South Africa is therefore terminated, that South Africa has no other right to administer the Territory and that henceforth South West Africa comes under the direct responsibility of the United Nations..."

Die nach dieser Resolution nunmehr bei der UNO liegende Verantwortlichkeit für Südwestafrika sollte der am 27. November 1967 gegründete „UN Council for South West Africa" wahrnehmen.

In Res. 2372 vom 12. Juni 1968 wurde Südwestafrika angeblich auf Wunsch der Bevölkerung, worunter in Wirklichkeit die linksradikale SWAPO verstanden wurde,[534] in Namibia umbenannt, wohl um deutlich zu machen, dass für das Gebiet ein Neuanfang angebrochen sei. In selbiger Resolution wurde auch der bewaffnete Kampf der SWAPO verklausuliert als legitim bezeichnet.[535] Die Resolutionen der GV wurden durch den Sicherheitsrat bestätigt und es wurde zu deren Umsetzung aufgefordert.[536]

1971 wurde der IGH erneut um ein Rechtsgutachten ersucht, diesmal mit der Frage, welche Konsequenzen sich aus der andauernden illegalen Anwesenheit Südafrikas in Südwestafrika ergeben, eine Fragestellung, die dem IGH das Ergebnis des Rechtsgutachten praktisch vorgab. Darum wurde im Gutachten bestätigt, dass Südafrika verpflichtet sei, sich aus dem Gebiet zurückzuziehen.[537] Jenes Gutachten ist jedoch u. a. aus prozessualen Gründen bedenklich; Südafrika wurde nämlich ein ad hoc Richter verwehrt.[538]

Derart politisch unter Druck gesetzt visierte Südafrika 1973 die Unabhängigkeit des Gebietes an.[539] 1975 kam eine konstituierende Nationalversammlung in der ehemaligen deutschen Turnhalle in Windhoek zusammen und bestimmte den Anführer der Hereros, Clemens Kapuuo, zum Präsidenten, der allerdings 1978 von der SWAPO ermordet wurde. Die Ansätze der sog. Turnhalle Bewegung in Richtung einer demokratischen Selbstregierung unter Berücksichtigung aller ethnischen Gruppen wurden von der „Western Five Contact Group"[540] abgelehnt.[541]

Den Entwurf eines Friedensplanes stellte die Res. des SR 435 vom 29. September 1978 dar, die von manchem als Eckstein der Namibia-Politik der UNO bezeichnet wird.[542] Sie sieht einen Waffenstillstand zwischen SWAPO und Südafrika vor. Außerdem sollen freie Wahlen unter Aufsicht der „United Nations Transition Assistance Group" (UNTAG) abgehalten werden. Zuvor hatte die UNO noch versucht sicherzustellen, dass Südafri-

534 Ermacora, Namibia – Südwestafrika, München 1981, S. 67 f.

535 Para. 5 der Res: „Reaffirms the inalienable right of the Namibian people to freedom and independence and the legitimacy of their struggle against foreign occupation."
Mit "Namibian people" war die SWAPO gemeint und mit "struggle" war der bewaffnete Kampf gemeint.

536 Res. des SR 245 vom 25. Januar 1968, 246 vom 14. März 1968, 264 vom 20. März 1969, 269 vom 12. August 1969, 276 und 284 vom 29 Juli 1970 etc.

537 ICJ Reports 1971, S. 16 ff.

538 Klein, South West Africa/Namibia, EPIL, Bd. IV, S. 497

539 Gauerke, Namibien, Wien 1995, S. 12

540 Bestehend aus Kanada, Frankreich, BRD, UK, USA

541 Cooper, The Occupation of Namibia, Lanham/New York/London 1991, S. 105 ff.

542 Klein, Namibia, EPIL, Bd. III, S. 490

ka sich nicht vor einem möglichen Abzug die „Schätze" des Landes einverleibt. Am 27. September 1974 wurde die Ausbeutung der Ressourcen Südwestafrikas durch das „UN Decree for the Protection of the Natural Ressources of Namibia" verboten.[543] Am 27. Juli 1978 wandte der SR sich gegen den Wechsel in der Verwaltung der Walvis Bay durch Südafrikas Kapprovinz statt zuvor Windhoek.[544]

Der militärische Konflikt um Südwestafrika wurde erst am 22. Dezember 1988 durch das Dreierabkommen zwischen Angola, Südafrika und Kuba beendet. Angola hatte als angrenzendes Land SWAPO-Kämpfern Unterschlupf gewährt und war daher Ziel südafrikanischer Militäraktionen gewesen. Kuba hatte sich wohl aus ideellen Gründen am Kampf gegen Südafrika beteiligt. Immerhin hatte die GV in Res. 40/97 A vom 13. Dezember 1985 den bewaffneten Kampf der SWAPO regelrecht glorifiziert:

> *„Reaffirms its solidarity with, and support for, the South West Africa People's Organization, the sole and authentic representative of the Namibian people, and pays tribute to that organization for the sacrifices it has made in the field of battle…"*[545]

In Ausführung des Dreierabkommens, das auf die Res. des SR 435 verwies, wurde UNTAG in Südwestafrika etabliert, unterstützt durch die UN Angola Verification Mission (UNAVEM), die den Abzug der Kubaner überwachte. Im November 1989 verließen die letzten südafrikanischen Soldaten das Land.

Am 21. März 1990 wurde Namibia schließlich offiziell unabhängig und gleichzeitig UNO-Mitglied.[546]

B) Spezielle rechtliche Fragestellungen

I. Bewertung des Rechtsgutachtens von 1950

Das Rechtsgutachten von 1950, das die Generalversammlung als Reaktion auf die Einstellung der Berichte Südafrikas über das Mandatsgebiet[547] gem. Art. 73 SVN angefordert hatte, enthält im wesentlichen drei Kernaussagen:

---

543 vgl. URL: www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untagS.htm vom 22.07.03

544 Res. des SR 432 vom 27. Juli 1978

545 Para. 31 der Res.

546 vgl. AdG 1990, S. 34251 ff.

547 Die Südafrikanische Regierung erklärte am 11. Juli 1949 gegenüber dem Generalsekretär: „(We could) no longer see that any real benefit is to be derived from the submission of special reports on South West Africa to the UN and regretfully come to the conclusion that in the interest of efficient administration no further reports should be forwarded." Zuijdwijk, The International Court and South West Africa: Latest Phase, Georgia Journal of International and Comparative Law 1973 (3), S. 323

Südafrika bleibt auch nach dem Untergang des Völkerbundes an die Verpflichtungen des Mandats gebunden,[548] die UNO übernimmt die Funktion des Völkerbundes hinsichtlich Überwachung der Mandatspflichten[549] und der Statusänderung des Gebiets,[550] Südafrika ist aber nicht zum Abschluss eines Treuhandabkommens verpflichtet.[551]

Die genannten Aussagen sollen nun im einzelnen einer rechtlichen Überprüfung unterzogen werden.

Dass Südafrika weiterhin an die Mandatspflichten gebunden ist, entschied das Gericht mit 12 zu 2 Stimmen.[552] So einfach zu entscheiden, wie das Abstimmungsbild des IGH vermuten lässt, ist die Frage nach dem Fortwirken der Mandatspflichten jedoch nicht.

Grundsätzlich erlöschen die vertraglichen Bindungen, wenn in einem bilateralen Vertrag ein Vertragspartner untergeht.[553] Der Völkerbund, der durch seine Genehmigung der Mandate jedenfalls mit der Stellung eines „Mandanten" der Mandatare vergleichbar ist,[554] hörte am 19. April 1946 auf zu existieren. Es bedarf gewichtiger Argumentation, um dennoch ein Fortbestehen der Mandatspflichten zu begründen. Laut IGH konstituieren die Mandatsbestimmungen einen „international status" für das Gebiet.[555] Näher begründet wird diese Behauptung kaum. Es wird lediglich aus Art. 22 VBS, der an einigen Stellen Elemente von Internationalität enthält, z. B. die Verwaltung im Namen des Völkerbundes, verwiesen. Übersehen wird dabei, dass es sich beim Mandatssystem nicht um eine Internationalisierung bestimmter Gebiete handelt. Einige Staaten haben sich lediglich zur Beachtung humanitärer Grundsätze wie die Förderung des Wohls der Eingeborenen verpflichtet, vergleichbar einem Minderheitenschutzvertrag.[556]

In der Völkerrechtslehre wird im Zusammenhang mit dem Fortgelten der Mandatspflichten der Ansatz der Statusverträge vertreten.[557] Darunter werden Vertragstypen verstanden, die „objektive Regime kreieren."[558] Zur Begründung eines „objektiven Status"[559] für Südwestafrika führt Klein un-

---

548 ICJ Reports 1950, 128, 133

549 ICJ Reports 1950, 128, 136

550 ICJ Reports 1950, 128, 142

551 ICJ Reports 1950, 128, 140

552 ICJ Reports 1950, 128, 143

553 Bernhardt, Homogenität, Kontinuität und Dissonanzen in der IGH-Rechtsprechung, ZaöRV 1973 (33), S. 16

554 Die strittige Frage, ob es sich beim Mandat um einen Vertrag handelt wurde im streitigen Verfahren 1962/66 besonders relevant und wird daher in diesem Zusammenhang behandelt.

555 ICJ Reports 1950, S. 132

556 Silagi, Von Deutsch-Südwest zu Namibia, Ebelsbach 1977, S. 105

557 Klein, Statusverträge im Völkerrecht, Berlin/Heidelberg/New York 1980; vgl. auch Ginther, Die Verfassung der Weltgemeinschaft im Lichte der Entscheidungen des IGH im sog. Südwestafrika-Streit, FS für Verdross, S. 96

558 Klein, Statusverträge im Völkerrecht, Berlin/Heidelberg/New York 1980, S. 16

559 Klein, a. a. O., S. 9

ter Berufung auf das Sondervotum von McNair im ersten Südwestafrika-Rechtsgutachten[560] auch den Fall der SS. Wimbledon an.[561] In jenem Fall war jedoch der Kieler Kanal durch Artikel 380 des Versailler Vertrages internationalisiert worden;[562] eine Internationalisierung liegt aber beim Mandatssystem gerade nicht vor, denn es wurde, sieht man einmal von Nauru ab, jeweils eine einzelne Verwaltungsmacht bestimmt und nicht der Völkerbund selbst zum Mandatar gemacht[563].

Es scheint vertretbar, anzunehmen, dass durch bestimmte Verträge objektive Regime eingerichtet werden. Dabei dürfte es sich aber hauptsächlich um Internationalisierungen von bestimmten Territorien wie z. B. Kanäle oder damals das Saargebiet handeln. Für Mandatsgebiete hingegen dürfte das Vorliegen eines gleichartigen internationalen Regimes wesentlich schwieriger zu begründen sein.

Es ist demnach zu fragen, welche Indizien überhaupt zur Begründung einer Weitergeltung der Mandatspflichten Südafrikas herangezogen werden können.

Südafrika selbst hat geäußert, dass es trotz Auflösung des Völkerbundes weiterhin die Mandatspflichten beachten wolle:

> *„The Union Government will nevertheless regard the dissolution of the League in no way diminishing its obligations under the Mandate, which it will continue to discharge with the full and proper appreciation of its responsibilities until such time as other arrangements are agreed upon concerning the future status of the Territory.'*[564]

Diese Erklärung des südafrikanischen Vertreters vor der Generalversammlung des Völkerbundes ist jedoch in großem Maße interpretationsbedürftig.

Dass einseitige Erklärungen durch Staatenvertreter rechtlich verbindliche Verpflichtungen begründen können, ist grundsätzlich allgemein anerkannt.[565] So hat der IGH im Streit über die französischen Kernwaffenversuche im Südpazifik mit Australien und Neuseeland in Erklärungen höchster französischer Repräsentanten einen bindenden Rechtsakt gesehen.[566] Eher zweifelhaft ist dagegen die rechtliche Verbindlichkeit der zitierten Erklärung. Zum einen wurde die Erklärung nicht auf höchster

560 Separate Opinion by Sir Arnold McNair, ICJ Reports 1950, S. 146 ff.

561 Klein, a. a. O., S. 13

562 Böhmert, Kieler Kanal, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. II, Berlin 1961, S. 221

563 Lloyd George und Smuts verwarfen nämlich eindeutig diskutierte Pläne bezüglich einer Internationalisierung der deutschen und türkischen Kolonien, Beck, Die Internationalisierung von Territorien, Stuttgart 1962, S. 25

564 Stellungnahme des Repräsentanten der Union am 9. April 1946 vor der GV des Völkerbundes, zitiert in: ICJ Reports 1950 128, 135

565 Neuhold/Hummer/Schreuer, Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Bd. I, Wien 1997, Rn 524

566 ICJ Reports 1974, S. 252 ff., para. 43-46

Ebene, sprich Regierungsebene oder Präsidentenebene, abgegeben. Zum anderen erfolgte die Erklärung gegenüber einem Völkerbund, der unmittelbar später seine „Auflösung" beschlossen hat. Außerdem sind die Mandatsverpflichtungen zu einem großen Teil weich formuliert, wie z. B. der „sacred trust of civilization". So liegt es nahe, dass der südafrikanische Vertreter mit „obligations under the Mandate" eher moralische Verpflichtungen wie die Beachtung des „sacred trust of civilization" gemeint hat; andernfalls hätte er nämlich davon gesprochen, dass er die Mandatsverpflichtungen *rechtlich* als weiterhin existent betrachtet.

Daher ist die Annahme der Fortgeltung der Mandatsverpflichtungen durch den IGH als „international instrument" wenig überzeugend. Festzuhalten bleibt jedenfalls, dass der IGH die Fortgeltung der Mandatsbestimmungen durch die Konstruktion des „international instrument", und nicht durch völkerrechtlichen Vertrag anzunehmen versucht – ein Gesichtspunkt der bei den weiteren Verfahren von entscheidender Bedeutung ist.

Selbst wenn man die Fortgeltung der Mandatsbestimmungen annimmt, so muss man anschließend die Frage klären, ob die UNO ihrer Satzung nach zur Überwachung selbiger Pflichten kompetent ist.

Im Urteil wird äußerst knapp ausgeführt, dass die Erforderlichkeit einer Überwachung bestehen bleibe und darum von der UNO, die ja ähnliche Funktionen wie zuvor der Völkerbund ausübe, fortgeführt werden könne:

> *„It cannot be admitted that the obligation to submit to supervision has disappeared merely because the supervisory organ has ceased to exist, when the United Nations has another international organ performing similar, though not identical, supervisory functions."*[567]

Eine solche Argumentation mag zwar sachlich plausibel sein, aus juristischer Sicht ist sie aber äußerst fragwürdig.

Es besteht allgemein Einigkeit darüber, dass die UNO nicht Rechtsnachfolger des Völkerbundes ist.[568] Darum erscheint es widersinnig, die UNO de facto als Völkerbundnachfolger zu behandeln, indem ihr die Wahrnehmung der Funktionen des Völkerbundes zugebilligt wird. Es findet sich kein überzeugender Hinweis in der UNO-Charta oder in Resolutionen des Völkerbundes, der auf einen Übergang der Funktionen auf die UNO deutet. Manchmal wird als solche Übergangsregel Art. 80 I SVN angeführt, so z. B. im späteren Gutachten von 1971.[569] Allerdings handelt es sich bei dieser Norm lediglich um eine Auslegungsregel, aus der kaum Kompetenzen der UNO erwachsen können.

---

567 ICJ Reports 1950, 128, 136

568 z. B. Klein, Statusverträge im Völkerrecht, Berlin/Heidelberg/New York 1980, S. 11; ICJ Reports 1950, 128, 136

569 ICJ Reports 1971, S. 34; vgl. auch Mani, The Advisory Opinion in Namibia Case: A Critique, IJIL 1971 (11), S. 475

Eine weitere Möglichkeit, der UNO Kompetenzen in Mandatssachen zuzusprechen, ist die sog. Implied-powers-Lehre.[570] Diese Lehre, die im Rechtsgutachten des IGH von 1949 über Schadensersatz für Verletzungen im Dienste der UNO angewandt wurde,[571] ist jedoch in ihrer Grundlage höchst fragwürdig. Sie stammt ursprünglich aus dem US-amerikanischen Verfassungsrecht und entspringt einer Situation, in der Präsident und Kongress ihre Kompetenzen zu Lasten der Rechte der einzelnen Staaten gem. der Verfassung von 1791 ausgeweitet haben.[572] Dies auf das heutige Völkerrecht zu übertragen, erscheint geradezu abenteuerlich. Daher lehnt auch Arangio-Ruiz die Anwendung der Implied-Powers-Lehre im Gutachten von 1949 ab.[573]

Doch auch wenn man dem Gutachten von 1949 zustimmt, muss man doch einen erheblichen qualitativen Unterschied zwischen den Sachverhalten im Gutachten von 1949 (Reparations for Injuries Suffered), das von Arangio-Ruiz kritisiert worden ist, und dem von 1950 feststellen. In letzterem geht es um die Überwachungsbefugnis der UNO gegenüber einem Staat, also dem wichtigsten Völkerrechtssubjekt. Eine solche Befugnis einer Organisation, die letztendlich von diesem Staat mitgeschaffen wurde, lässt sich nicht überzeugend unter Verweis auf die Praxis in einem völlig anderen Bereich, nämlich dem US-amerikanischen Verfassungsrecht, begründen. Darum erscheint die Zubilligung einer statusändernden Kompetenz der GV in Bezug auf Südwestafrika[574] beinahe anmaßend. Zwar hatte die südafrikanische Regierung ihre Inkorporationsabsicht gegenüber der GV vorgebracht. Dies geschah aber wohl eher, um sich der politischen Unterstützung der UNO zu versichern. Südafrika hat jedenfalls nie eine funktionelle Kompetenz der UNO in Sachen Südwestafrika anerkannt.[575] Eine solche Kompetenz findet sich auch nirgends in der lex scripta; sie wurde vielmehr vom IGH mittels einer Analogie zum UN-Treuhandsystem[576] quasi aus der Luft gegriffen.

Auch Lord McNair verneint in seinem Sondervotum, nachdem er sich zuvor ausführlich mit allen in Betracht kommenden kompetenzbegründen-

570 Zu diesem Ansatz vgl. Hevener, The 1971 South-West Africa Opinion, ICLQ 1975 (24), S. 800

571 „It must be acknowledged that its Members, by entrusting certain functions to it, with the attendant duties and responsibilities, have clothed it with the competence required to enable those functions to be effectively discharged." Reparations for Injuries Suffered, ICJ Reports 1949, 174, 179

572 Arangio-Ruiz, The Federal Analogy and UN Charter Interpretation: A Crucial Issue, EJIL 1997, S. 2

573 a. a. O., S. 15

574 „By thus submitting the question of the future international status of the Territory to the "judgement" of the GA as the "competent international organ", the Union Government recognized the competence of the GA in the matter." ICJ Reports 1950, 128, 142

575 Bernhardt, Homogenität, Kontinuität und Dissonanzen in der Rechtsprechung des IGH, ZaöRV 1973 (33), , S. 16

576 „By analogy, it can be inferred that the same procedure is applicable under Mandate..." ICJ Reports 1950, 128, 142

den Gesichtspunkten auseinandergesetzt hat, eine funktionelle Kompetenz der GV für Südwestafrika:

> *„In these circumstances, I cannot find any legal ground on which the Court would be justified in replacing the Council of the League by the United Nations...“*[577]

Darum ist die Aussage des Rechtsgutachtens, nach der die UN-Generalversammlung eine Kompetenz zur Überwachung der Mandatspflichten oder gar Statusänderung bez. Südwestafrika besitzt, abzulehnen.[578]

Zuzustimmen ist dem IGH dagegen darin, dass Südafrika nicht zum Abschluss eines Treuhandabkommens verpflichtet ist.[579]

Überraschend ist nur, dass der IGH in dieser Frage die UNO-Charta als Argumentationsbasis verwendet und folgerichtig zu dem Ergebnis kommt, dass der Abschluss eines Treuhandabkommens nur freiwillig erfolgen kann. Das Gericht betont, dass es sich nicht nach politischen oder moralischen Pflichten richten könne,[580] zuvor hat es aber genau nach diesen Gesichtspunkten argumentiert, z. B. wird die „necessity of supervision“ bejaht.[581] Allerdings ist es Aufgabe eines Gerichts, zu untersuchen, ob nach dem zugrundeliegenden Recht eine Überwachungskompetenz gegeben ist und nicht, ob diesbezüglich eine Notwendigkeit besteht.

Das Rechtsgutachten von 1950 enthält somit überzeugende aber auch eher fragwürdige Aussagen.

Bedenklich erscheint jedenfalls die Tendenz, der UNO immer mehr ungeschriebene Kompetenzen zu verleihen, die in der Charta eindeutig nicht vorgesehen waren. Bedenkt man die oftmals fragwürdigen Entscheidungsprozesse besonders in der UN-Generalversammlung – sprich, automatische Mehrheiten -[582] so lässt eine stärkere Rolle dieses rein politischen Organs für das Völkerrecht nicht unbedingt Gutes erwarten.

II. Die Verfahren 1962 und 1966

Im Jahre 1960 begannen Äthiopien und Liberia ein Verfahren vor dem IGH gegen Südafrika wegen Verletzung der Mandatspflichten durch die

577 ICJ Reports 1950, 146, 161

578 vgl. dazu die ausführliche Untersuchung von Silagi, Zur Vertragssukzession Internationaler Organisationen – Eine Fallstudie, South African Yearbook of International Law 9 (1983), S. 13-31

579 ICJ Reports 1950, 128, 140

580 „It is not for the Court to pronounce on the political or moral duties which these considerations may involve.“ ICJ Reports 1950, 128, 140

581 ICJ Reports 1950, 128, 136

582 Zu diesem Problem vgl. Stone, Conflict through Consensus, Baltimore/London 1977

Apartheid-Politik anzustrengen.[583] Durch Urteil vom 21. Dezember 1962 entschied der IGH mit 8 zu 7 Stimmen, dass die Klage zulässig sei.[584]

Zur Bejahung der Zuständigkeit des IGH war die Überwindung gewichtiger juristischer Hürden erforderlich. Die rechtlich relevanten Normen sind Art. 37 des IGH-Statuts und Art. 7 II des Südwestafrika-Mandats. Art. 37 lautet folgendermaßen:

> *„Whenever a treaty or convention in force provides for reference of a matter to a tribunal to have been instituted by the League of Nations, or to the Permanent Court of International Justice, the matter shall, as between the parties to the present Statute, be referred to the International Court of Justice."*

Kritische Tatbestandsvoraussetzung ist "a treaty or convention in force". Diesbezüglich kommt insbesondere Art. 7 II des Südwestafrika-Mandats in Betracht:

> *„The Mandatory agrees that, if any dispute whatever should arise between the Mandatory and another Member of the League of Nations relating to the interpretation or the application of the provisions of the Mandate, such dispute, if it cannot be settled by negotiation, shall be submitted to the PCIJ..."*

Ob es sich bei Art. 7 II des Südwestafrika-Mandats um „a treaty or convention in force" handelt, erscheint jedenfalls nach dem Rechtsgutachten von 1950 erörterungsbedürftig. Zwar hatte der IGH 1950 wenig überzeugend festgestellt, dass Südafrika weiter an die Mandatspflichten gebunden sei;[585] diese Feststellung beinhaltete jedoch nicht, dass das Mandat sich auch weiter in Kraft befindet.[586] Im Rechtsgutachten von 1950 wurde nämlich der Vertragscharakter des Mandats nicht explizit geäußert; vielmehr war von einem „international instrument of an institutional character" die Rede.[587]

In der Tat weist, wie Richter de Castro im Rechtsgutachten von 1971 ausführt, das Zustandekommen der Völkerbundmandate nicht die typischen Merkmale eines Vertragsschlusses auf:

> *„Germany ceded German South West Africa to the Principal Allied and Associated Powers to be administered by the mandatory in accordance with Article 22 of the Covenant. The Principal Powers agreed that a mandate should be conferred on His Britannic*

583 Bernhardt, Homogenität, Kontinuität und Dissonanzen in der Rechtsprechung des IGH, ZaöRV 1973 (33), S. 13

584 „(The Court) has jurisdiction to adjucate upon the merits of the dispute." ICJ Reports 1962, 319, 347

585 ICJ Reports 1950, 143

586 Silagi, Von Deutsch-Südwest zu Namibia, Ebelsbach 1977, S. 126

587 Dugard, The South West Africa/Namibia Dispute, Berkeley u. a. 1973, S. 247

> *Majesty to be exercised on his behalf by the Union of South Africa, in accordance with Article 22 of the Covenant. His Britannic Majesty, acting for South Africa, undertook to accept the Mandate and exercise it on behalf of the League of Nations. The Council of the League of Nations, having regard to Article 22, paragraph 8, took a decision on the points referred to in that provision and confirmed the Mandate."*[588]

Bei einem "klassischen" Vertrag hätte man erwartet, dass die Mandatsbestimmungen zwischen Mandatar und Völkerbund ausgehandelt werden und dann eine Einigung erzielt wird. In der damaligen Praxis hat sich der Völkerbundrat aber bloß auf eine Genehmigung des Mandats beschränkt. Aus diesem Grund hat Südafrika nicht ganz fernliegend das Mitwirken des Völkerbundrates am Mandat bloß als „executive action in pursuance of the Covenant" qualifiziert.[589]

Es ist also durchaus nachvollziehbar, aufgrund des tatsächlichen Zustandekommens der Mandate Zweifel an deren Charakter als völkerrechtlicher Vertrag anzubringen. Allerdings stellt sich dann die Frage, wie das Mandat ansonsten zu qualifizieren wäre. Auch Südafrika dürfte nicht abstreiten können, dass es rechtlich bindende Verpflichtungen übernommen hat, die in dem Mandat festgelegt sind. Es ist nur naheliegend anzunehmen, dass diese Verpflichtungen durch einen Vertrag zwischen Südafrika und dem Völkerbund rechtlich bindend geworden sind, auch wenn die „Willenserklärung" des Völkerbundes in Form einer Resolution erfolgt ist.

Daher hat der IGH auch im Ergebnis überzeugend, allerdings ohne sonderlich ausführliche Begründung, den Charakter des Mandats als „treaty or convention" bejaht.[590] Der Vertragscharakter des mandatum iuris gentium wird auch von der einschlägigen Völkerrechtsliteratur angenommen.[591]

Wesentlich größere Schwierigkeit bereitet jedoch das Erfordernis, dass es sich beim Südwestafrika-Mandat um „a treaty or convention *in force*" gem. Art. 37 IGH-Statut handeln muss.

Nachdem, wie oben ausgeführt, das Gericht im Rechtsgutachten von 1950 eindeutig festgestellt hatte, dass die essentiellen Mandatspflichten auf andere Weise, aber nicht aufgrund eines aktuell gültigen Vertrages fortgelten, musste es im Verfahren 1962 letzteres annehmen, um die Zulässigkeit der Klage zu bejahen und sich damit selbst widersprechen. Genau dies tat der IGH:

---

588 ICJ Reports 1971, 16, 210

589 ICJ Reports 1962, 319, 330

590 ICJ Reports 1962, 319, 330

591 z. B. Silagi, Von Deutsch-Südwest zu Namibia, Ebelsbach 1977, S. 57 ff., S. 118

„...the Court is of the opinion that this clause in the Mandate (Art. 7 II) is still in force...“[592]

Begründet wurde diese Entscheidung auch damit, dass es sich bei der Streitschlichtungsklausel um "the very essence of the Mandate" handele.[593] Somit ist es wohl Ansicht des IGH, dass nur die Streitschlichtungsklausel des Mandats als „very essence“ noch in Kraft ist. Dies ist wenig überzeugend und nicht „crystal clear“[594], wie der IGH es sieht. Gegen die widersprüchliche Argumentation des IGH in diesem Bereich wandten sich auch Richter Spender und Fitzmaurice in ihrem gemeinsamen abweichenden Sondervotum.[595]

Silagi kritisiert ebenfalls, dass die Anwendung des Art. 37 IGH-Statut bei der Klage Äthiopiens und Liberias ausgeschlossen war, da die Fortgeltung des Mandats durch den IGH zunächst mit dessen non-kontraktueller Natur begründet worden war.[596]

Doch selbst wenn man Art. 7 II des Südwestafrika-Mandats als „treaty in force“ ansieht, steht man zusätzlich vor dem Problem, dass der Wortlaut der Vorschrift die Aktivlegitimation einschränkt. Art. 7 II spricht nämlich von „another Member of the League of Nations“. Dies wirft die Frage auf, ob nach Untergang des Völkerbundes überhaupt noch ein Staat als „another Member of the League of Nations“ aktivlegitimiert sein kann. Dies wäre nur möglich, wenn man eine Nachfolge der UNO in die Funktionen des Völkerbundes annimmt, was aber nicht überzeugen kann.[597]

Ein Vergleich mit der Anwendung des Art. 37 IGH-Statut im Verfahren 1973/74 wegen Atombombentests zeigt, dass in jenem Fall die rechtliche Lage anders war. Australien und Neuseeland, die gegen Frankreich klagten, konnten sich auf Art. 17 der Generalakte von 1928 berufen,[598] die als völkerrechtlicher Vertrag immer noch in Kraft war.

Im Verfahren von 1962 argumentierte der IGH zusätzlich, dass alle drei Streitparteien für einen kurzen Zeitraum sowohl UNO- als auch Völkerbundmitglied waren.[599] Eine gleichzeitige UNO- und Völkerbundmitgliedschaft ist, wie es die Argumentation des IGH aber erscheinen lässt, für die Anwendbarkeit des Art. 37 nicht erforderlich; die Vorschrift verlangt ledig-

---

592 ICJ Reports 1962, 319, 334

593 ICJ Reports 1962, 319, 334

594 a. a. O.

595 ICJ Reports 1962, 319, S. 465 ff.

596 Silagi, Die Popularklage als Fremdkörper im Völkerrecht, South African Yearbook of International Law 1978 (4), S. 22

597 Silagi, Zur Vertragssukzession Internationaler Organisationen – Eine Fallstudie, South African Yearbook of International Law 9 (1983), S. 31

598 ICJ Reports 1974, S. 259 und 463

599 ICJ Reports 1962, S. 334

lich, dass der Vertrag, in dem der St. IGH als Gericht bestimmt ist, aktuell noch in Kraft sein muss.[600]

Zusammenfassend kann man sagen, dass notwendige Voraussetzung für eine Zuständigkeit des IGH eine Geltung des gesamten Südwestafrika-Mandats inklusive der Schiedsklausel *als Vertrag (treaty or convention)* im Zeitpunkt der Klageerhebung durch Äthiopien und Liberia ist.[601] Aufgrund der Einordnung des Mandats als „international instrument" im Rechtsgutachten von 1950 konnte die Zulässigkeit der von Liberia und Äthiopien eingeleiteten Klage nicht widerspruchsfrei angenommen werden und ist daher auch kaum überzeugend.[602]

Nachdem der IGH 1962 den locus standi, also die Zulässigkeit der Klage bejaht hatte, widmete er sich anschließend den merits, der Begründetheit. In diesem Rahmen entschied er bei Stimmengleichheit von 8 zu 8 mit dem „President's casting vote"[603] im Urteil vom 18. Juli 1966, dass es den Antragstellern an „any legal right or interest" fehle.[604]

Das Urteil von 1966 rief bei der UNO „erheblichen Unwillen und Widerspruch"[605] hervor und wurde auch in der Völkerrechtslehre teilweise als rechtlich bedenklich bezeichnet. So nimmt Bernhardt einen Verstoß gegen die Rechtskraft der Entscheidung aus dem Jahre 1962 an, da 1966 in Wahrheit erneut über die Zulässigkeit entschieden worden sei.[606] Prozessrechtlich ist das Urteil der „Second Phase" jedoch vertretbar. Auch im nationalen Recht ist der Unterschied zwischen Klagebefugnis als Teil der Zulässigkeit und Aktivlegitimation als Teil der Begründetheit bekannt.[607]

So kommt es in verwaltungsrechtlichen Fällen oftmals erst im Rahmen der Begründetheit zur Klageabweisung, wenn klar wird, dass der Kläger nicht in eigenen Rechten verletzt ist.[608] Das Gericht ist durch die Bejahung der Zulässigkeit der Klage dann nicht gehindert, in der Begründetheit die Klage wegen fehlender Aktivlegitimation o. ä. abzuweisen. Dies hat auch der IGH judiziert:

> *„... a decision on a preliminary objection can never be preclusive of a matter appertaining to the merits..."*[609]

---

[600] Rosenne, The ICJ, Leiden 1957, S. 280

[601] So auch Silagi, a. a. O., S. 133

[602] vgl. auch Diss. Op. Spender/Fitzmaurice, ICJ Reports 1962, S. 469

[603] ICJ Reports 1966, S. 51

[604] South West Africa Cases, Second Phase, ICJ Reports 1966, S. 23

[605] Bernhardt, a. a. O., S. 14

[606] Bernhardt, a. a. O., S. 28; vgl. auch Sagay, The Legal Aspects of the Namibian Dispute, Nigeria 1975, S. 233

[607] Kopp, VwGO, 10. Aufl., München 1994, § 42 Rn 37

[608] Kopp, a. a. O., § 42 Rn 98

[609] ICJ Reports 1966, S. 37

Zwar sind viele Normen und Prinzipien nationaler Rechtsordnungen nicht exakt auf das Völkerrecht übertragbar – gerade im prozessualen Bereich ergeben sich aufgrund des schiedsgerichtlichen Charakters völkerrechtlicher Verfahren Unterschiede -[610], jedoch erscheint die Differenzierung zwischen Zuständigkeit, Klagebefugnis und Aktivlegitimation auch im Völkerrecht berechtigt. Daher ist das von Äthiopien und Liberia angestrengte Verfahren auch in das über „preliminary objections" und die „second phase" bez. der „merits" geteilt worden. Auch wurde die Unterscheidung von „preliminary objections" und „merits" bereits in der Monetary-Gold-Entscheidung vorgenommen, die ebenfalls mit einer Klageabweisung endete:

> *„Therefore, The Court must now proceed to consideration of the Preliminary Objection of Italy in order to decide whether it can adjudicate on the merits of the claims ...*"[611]

Die Kritik Bernhardts am 66er Urteil[612] überzeugt daher nicht.

Zu kritisieren ist allerdings, dass das 62er Urteil nicht widerspruchsfrei in Bezug auf zuvor getroffene Aussagen des IGH in früheren Verfahren ist und zusätzlich das 66er Urteil der Argumentation im 62er Urteil widerspricht, besonders die unterschiedliche Auslegung von Art. 7 II des Südwestafrika-Mandats.[613]

Bei der Frage im Urteil von 1962, ob „any dispute whatever" i.S.d. Art. 7 II des Südwestafrika-Mandats vorliege, äußerte sich das Gericht folgendermaßen:

> *„It refers to any dispute whatever relating not to one particular provision ...*
> *... the Members of the League were understood to have a legal right or interest in the observance by the Mandatory of its obligations both toward the inhabitants of the Mandated Territory, and toward the League of Nations and its Members ...*"[614]

Im späteren Urteil von 1966 hingegen entschied das Gericht, dass den früheren Völkerbundmitgliedern in der damaligen Zeit kein klagbares Recht zustand, die korrekte Befolgung des "sacred trust of civilization" im Klageweg zu erzwingen:

---

610 vgl. Silagi, Die Popularklage als Fremdkörper im Völkerrecht, South African Yearbook of International Law 1978 (4), S. 15

611 ICJ Reports 1954, S. 30

612 Bernhardt, a. a. O., S. 27

613 Dore, The International Mandate System and Namibia, Boulder and London 1985, S. 92

614 ICJ Reports 1962, S. 343

> *„No security taking the form of a right for every member of the League separately and individually to require from the mandatories the due performance of their mandates ... was provided by the Covenant."*[615]

Beide Aussagen stehen im direkten Widerspruch zueinander: Zuerst heißt es, die Mitglieder des Völkerbundes besäßen ein Recht, dass der Mandatar seine Mandatspflichten auch gegenüber ihnen allen erfüllt. Später wird eben dieses individuelle Recht eines Völkerbundmitgliedes auf eine allgemein korrekte Ausführung des Mandats verneint.

Dieser Widerspruch wäre nicht entstanden, wenn der IGH sich im Urteil von 1962 strikt an die Prüfung der Zulässigkeit gehalten hätte und von einem *möglichen* Recht einzelner Völkerbundsmitglieder gegenüber dem Mandatar zur korrekten Ausführung des „sacred trust of civilization" gesprochen hätte. Insoweit ist nicht das Urteil von 1966 sondern das von 1962 zu kritisieren.

Allerdings ist auch im Urteil von 1966 kritisch zu hinterfragen, ob die Aussage, dass die einzelnen Völkerbundsmitglieder nur auf Einhaltung von Rechten, die ihre eigenen Bürger im Mandatsgebiet betreffen, sog. special interests rights,[616] klagen konnten, zutreffend ist.

Der IGH argumentiert in der 66er Entscheidung, dass nach der Völkerbundsatzung die Permanent Mandates Commission für die Überwachung des „sacred trust of civilization" zuständig war.[617]

Gem. Art. 7 II des Südwestafrika-Mandats hingegen konnten dem St. IGH Streitigkeiten jeglicher Art über die Umsetzung der Mandatsbestimmungen vorgelegt werden. In dieser Klausel findet sich also keine ausdrückliche Limitierung einklagbarer Rechte.

In der damaligen Praxis lässt sich feststellen, dass im einzigen Fall vor dem St. IGH, der mit Verpflichtungen aus einem Mandat zu tun hatte, dem Mavrommatis Concessions Case,[618] kommerzielle Rechte eines Griechen in Britisch-Palästina betroffen waren, also nicht Rechte im Hinblick auf die Behandlung der Mandatsbewohner. Für letzteres waren die PMC, der Rat oder die Bundesversammlung das übliche Forum.[619] Insoweit ist die Klassifizierung des IGH[620] in der 66er Entscheidung in „conduct provisions" und „special interests provisions" vertretbar.

Abgesehen von der fehlenden Jurisdiktion des IGH wegen des fehlenden Inkraftbleibens des Südwestafrikamandats ist die Verneinung eines Rechts dritter ehemaliger Völkerbundmitglieder auf Einhaltung des „sacred

615 ICJ Reports 1966, S. 25

616 ICJ Reports 1966, S. 20

617 ICJ Reports 1966, S. 25

618 St. IGH, Series A No. 2; StIGHE B. 2, S. 9 ff.

619 z. B. die Kritik an der Verwaltung Naurus, Journal Officiel de la Société des Nations, Nov. 1922 (II), S. 1263 ff.; vgl. auch ICJ Reports 1966, S. 26

620 ICJ Reports 1966, S. 20

trust of civilization" prinzipiell nicht zwingend, da ein solches Recht durch die Völkerbundsatzung und das Südwestafrika-Mandat keineswegs explizit ausgeschlossen wird. Der weite Wortlaut des Art. 7 II Südwestafrika-Mandat scheint ein solches Klagerecht eher zu begünstigen. Wright, einer der führenden Experten für Mandatsrecht zur Völkerbundzeit lässt die Frage nach einem allgemeinen Klagerecht anderer Völkerbundsmitglieder in Bezug auf die Ausführung des Mandats offen, sieht aber –trotz Zweifel -[621] prinzipiell die Möglichkeit und Berechtigung einer solchen Klage:

> *„It might be argued that the interest of every member of the League in maintaining the complete integrity of the Covenant and the mandate is sufficient."*[622]

Somit wäre eine Verurteilung Südafrikas im Rahmen der Begründetheit im 66er Verfahren durchaus vertretbar aber nicht zwingend gewesen.

Nach den obigen Ausführungen kann man die beiden Verfahren folgendermaßen bewerten:

Die im Urteil von 1962 festgestellte Anwendbarkeit des Art. 37 IGH-Statut ist aus mehreren Gründen zweifelhaft, besonders fraglich ist das Vorliegen eines „treaty in force." Das so heftig kritisierte Urteil von 1966 hält sich hingegen im zulässigen Rahmen des Prozessrechts und der zulässigen Auslegung der Rechte der beiden Kläger. Zu kritisieren ist eher das erste Urteil, das durch allzu forsche Aussagen Widersprüche des folgenden Urteils bedingt hat.

Positiv am Urteil von 1966 ist hervorzuheben, dass sich die Hälfte der Richter nicht dem enormen politischen Druck gegen sie gebeugt hat und das völkerrechtlich bedenkliche 62er Urteil somit wohl zu Recht auf der Ebene der Begründetheit der Klage korrigiert hat.[623]

III. Der Entzug des Mandats durch die GV und das Rechtsgutachten von 1971

Die Legalität des Entzugs des Südwestafrika-Mandats durch die Generalversammlung am 26. September 1966[624] ist sachlich notwendiger Prüfungsgegenstand des Rechtsgutachtens von 1971:

Der UN-Sicherheitsrat hatte am 29. Juli 1970 durch Res. 284 beim IGH ein Rechtsgutachten beantragt mit der Frage, was die rechtlichen Konsequenzen der Nichtbeachtung von Res. 276 des Sicherheitsrates durch Südafrika seien. In Res. 276 vom 28. Januar 1970 wurde die rechtliche

---

621 Wright, Mandates under the League of Nations, Chicago 1930, S. 158, FN 71

622 Wright, Mandates under the League of Nations, Chicago 1930, S. 158

623 ICJ Reports 1966, S. 30; vgl. auch bez. der Überstrapazierung des Völkerrechts in dem Konflikt, Silagi, Von Deutsch-Südwest zu Namibia, Ebelsbach 1977, S. 141

624 Res. 2145

Gültigkeit von Res. 2145 der GV bestätigt,[625] in der bekanntlich Südafrika das Mandat entzogen worden war. Also muss zwingende Vorüberlegung bei der Beantwortung der Anfrage des Sicherheitsrates die Gültigkeit der Resolution 2145, auch „revocation resolution" genannt, sein.

Aus diesen Gründen soll zuerst die rechtliche Gültigkeit von Res. 2145 untersucht werden; anschließend wird auf die Besonderheiten hauptsächlich prozessrechtlicher Art des Rechtsgutachtens von 1971 eingegangen.

Die Kernparagraphen 3 und 4 der Resolution lauten folgendermaßen:

> *„3.Declares that South Africa has failed to fulfil its obligations in respect of the administration of the Mandated Territory and to ensure the moral and material well-being and security of the indigenous inhabitants of the Mandated Territory;*
> *4.Decides to take over the Mandate conferred upon His Britannic Majesty to be exercised on his behalf by the Government of the Union of South Africa and to assume direct responsibility for the administration of the Mandated Territory;"*[626]

Selbst wenn die GV Funktionsnachfolger des Völkerbundes sein sollte, ist die Resolution aus mehreren Gründen rechtlich bedenklich. Wenn man schon eine Funktionsnachfolge von UNO-Organen in Kompetenzen des Völkerbundes annimmt, kann die UN-Generalversammlung einen Entzug des Mandats auch nur mit einem Verstoß gegen die Völkerbundsatzung oder die Mandatsbestimmungen begründen. Angeführt werden aber auch Verstöße gegen die rechtlich unverbindliche[627] allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die insoweit wenig aussagekräftige[628] UNO-Charta.[629]

Sehr fragwürdig ist auch der Beschluss der GV, „direct responsibility for the administration of the Mandated Territory" zu übernehmen. Nach den Ausführungen im theoretischen Teil dieser Arbeit war der Völkerbund mit keinerlei administrativen Rechten für das Mandatsgebiet ausgestattet; die Möglichkeit der Verwaltung eines abhängigen Gebiets durch die UNO wurde erstmals durch Art. 81 SVN eröffnet. Die UN-Generalversammlung kann aber nicht als angeblicher Funktionsnachfolger des Völkerbundes

---

[625] vgl. zur Interpretation der Res. 276 Sagay, The Legal Aspects of the Namibian Dispute, Nigeria 1975, S. 284

[626] Res. 2145 vom 26. September 1966, zitiert in: Cooper, The Occupation of Namibia, Lanham/New York/London 1991, S. 175 ff.

[627] Fleischhauer, Declaration, EPIL, Bd. I, S. 972

[628] Laut Kelsen konstituieren die in der UNO-Charta aufgeführten Prinzipien keine expliziten Pflichten, Law of the United Nations, New York 1952, S. 29

[629] „Convinced that the administration of the Mandated Territory by South Africa has been conducted in a manner contrary to the Mandate, the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights."

mehr Rechte für sich reklamieren als damals dem Völkerbundrat zustand, denn:[630] *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet.*

Selbst wenn man ohne ausreichende rechtliche Fundierung annimmt, dass die GV den Völkerbundrat in seiner Überwachungsfunktion ersetzt habe,[631] kann die GV nicht zum Entzug des Mandats berechtigt gewesen sein, da diese Möglichkeit im Völkerbundsystem nicht vorgesehen war.[632]

Wenn man dennoch wie der IGH aus Art. 60 der Wiener Vertragsrechtskonvention ein gewohnheitsrechtliches allgemeines vertragliches Kündigungsrecht ableitet und der GV für das Südwestafrika-Mandat zugestehen will,[633] muss man begründen, warum Art 60 V WVK, der eine Beendigung von Verträgen humanitärer Art verbietet, nicht Bestandteil dieses Gewohnheitsrechts sein soll. Das völkerrechtliche Mandat wäre jedenfalls ein solcher Vertrag humanitärer Art, da es sich dabei im wesentlichen um Selbstbeschränkungen der Mandatsmacht zugunsten von humanitären Rechten für die Bevölkerung des Mandatsgebietes handelt.

Die Berufung des IGH auf die „Practical Suggestion" von Smuts,[634] um eine Widerrufbarkeit des Mandats zu begründen, überzeugt jedenfalls nicht, da jenes Werk allenfalls mit der Entstehungsgeschichte des mandatum iuris gentium zu Tun hat.

Die Fragwürdigkeit der Kompetenz der GV zur einseitigen Beendigung des Mandats macht auch ein Vergleich zur Praxis mit den Treuhandabkommen deutlich. In den Fällen der Treuhandgebiete wird bei der Beendigung der Treuhandabkommen stets das Einverständnis mit der Verwaltungsmacht („in agreement with the Adminstering Authority") betont.[635] Grund für diese Praxis ist, dass in den Treuhandabkommen die Verwaltungsmächte sich die Zustimmung u. a. für die Beendigung der Treuhandschaft vorbehalten haben.[636] Ebenso geht Art. 7 I des Südwestafrika-Mandats von einem Einvernehmen zwischen Mandatar und Völkerbundrat bei Beendigung des Mandats aus.[637] Weder im UN-Treuhandsystem noch im Mandatsrecht ist eine einseitige Beendigung des Mandats oder der Treuhand auch nur angedeutet. Im Gegenteil machen die Bestimmungen des Südwestafrika-Mandates und die Praxis des Treuhand-

630 Admissibility of Hearings of Petitioners by the Committee on South West Africa, ICJ Reports 1956, S. 29: …"the GA could not enlarge its authority but must confine itself to the exercise of such authority as the Mandates System had conferred upon the supervisory organ."

631 Vgl. dazu die Ausführungen oben S. 12 ff.

632 Zu diesem Argument vgl. Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, ICJ Reports 1971, S. 47

633 ICJ Reports 1971, S. 47

634 ICJ Reports 1971, S. 48

635 z. B. Res. 1609 (XV), vom 21. April 1961 für Tanganyika

636 Z. B. Art. 18 des Treuhandabkommens für Tanganyika, UNTS, Bd. 8, S. 102

637 „The Consent of the Council of the League of Nations is required for any modification of the terms of the present Mandate." Die Beendigung des Mandats stellt eine Modifizierung desselben dar. Der Ausdruck „Consent" macht deutlich dass sich Mandatar und Rat einig sein müssen.

systems deutlich, dass ohne Zustimmung der Verwaltungsmacht keine rechtlich wirksamen Änderungen erfolgen können.

Die Annahme einer Kompetenz der GV zur einseitigen Beendigung des Mandats lässt sich somit nur auf politische Erwägungen stützen[638] und widerspricht rechtlich Art. 7 I des Mandats. Somit konnte die GV nicht wirksam das Mandat Südafrikas über Südwestafrika widerrufen. Die den IGH in seiner Entscheidungsfreiheit einschränkende Fragestellung des SR, was die Folgen der Weigerung Südafrikas, letztendlich Res. 2145 zu befolgen, seien, konnte daher nur zur erwarteten Bestätigung der bisherigen UNO-Praxis im Südwestafrika-Streit durch den IGH führen. Sicherheitshalber waren zuvor 9 Richter des Spruchkörpers im der UNO nicht genehmen Verfahren von 1966 entfernt und durch neue ersetzt worden.[639]

So entschied der IGH 1971 erwartungsgemäß, dass die Präsenz Südafrikas in dem Mandatsgebiet illegal sei und es sich sofort zurückziehen müsse[640] und bestätigte damit inzident die Gültigkeit der „revocation resolution".

Außer den schon angeführten materiellrechtlichen Zweifeln an der Entscheidung sind auch mehrere mögliche Verstöße gegen das Prozessrecht anzusprechen.

Allein schon die Formulierung des Antrages dürfte selbigen unzulässig machen, da stillschweigend die Gültigkeit von Res. 276 des Sicherheitsrates vorausgesetzt wird. Im Vorfeld des Gutachtens wurde im Sicherheitsrat von Indien geäußert, dass der IGH nicht befugt sei, die rechtliche Gültigkeit von Resolutionen der UNO-Organe zu überprüfen,[641] was auch in der Völkerrechtslehre weithin akzeptiert ist[642] und was der IGH dann auch in seinem Urteil vertrat.[643] Unter dieser Prämisse kann der IGH nicht anders, als die vom Sicherheitsrat gewünschte Entscheidung treffen, nämlich dass die Präsenz Südafrikas in dem Mandatsgebiet völkerrechtswidrig ist. Da nur diese eine Entscheidung möglich ist, kann von einer unparteilichen und ausgewogenen Beschäftigung mit der vorgelegten Frage keine Rede sein. Aus diesem Grunde sollten einseitig formulierte Anträge wie Res. 284 des SR als unzulässig abgewiesen werden. Nachvollziehbar hat Südafrika dies

---

638 Dies tut nämlich der IGH in dem Rechtsgutachten von 1971: „To deny to a political organ of the United Nations which is a successor of the League in this respect the right to act, on the argument that it lacks competence to render what is described as a judicial decision, would not only be inconsistent but would amount to a complete denial of the remedies available against fundamental breaches of an international undertaking." ICJ Reports 1971, S. 49

639 Bernhardt, a. a. O., S. 19

640 ICJ Reports 1971, S. 58

641 Mani, The Advisory Opinion in Namibia Case: A Critique, IJIL 1971 (11), S. 472

642 vgl. z. B. Meyer-Ohlendorf, Gerichtliche Kontrolle des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen durch den Internationalen Gerichtshof, Berlin 2000, S. 224

643 ICJ Reports 1971, S. 45: "Undoubtedly the Court does not possess powers of judicial review or appeal in respect of the decisions taken by the United Nations concerned."

gefordert mit dem Argument, es handele sich um ein rein politisches Verfahren.[644]

Weiter stand die Gültigkeit von Res. 284 des SR, mit der das Rechtsgutachten beantragt wurde, in Frage. Südafrika machte geltend, dass die Resolution nicht von den „concurring votes" der permanenten Mitglieder gem. Art. 27 III SVN getragen worden ist.[645] Diese Einrede war zwar vom Wortlaut her nachvollziehbar; die Gegenargumentation des IGH, dass durch langandauernde und konsistente Praxis Art. 27 III insoweit derogiert worden ist, als eine Stimmenthaltung eines permanenten Mitglieds des SR einen positiven Beschluss des Organs nicht verhindern kann[646], ist jedoch heute von vielen akzeptiert.[647] Allerdings begegnet es Bedenken, dass bei der Erhöhung der Anzahl der permanenten Sicherheitsratsmitglieder Art. 27 SVN dann nicht dahingehend abgeändert wurde, dass eine Resolution stets durch Veto eines der ständigen Mitglieder verhindert werden kann.

Weiter war fraglich, ob Südafrika als unmittelbar beteiligter Staat in dem Problem gem. Art. 32 SVN vor dem SR hätte angehört werden müssen. Jener Art. 32 fordert dies beim Vorliegen einer Streitigkeit. Der IGH lehnte jedoch das Vorliegen einer Streitigkeit ab, da auf der Agenda des SR die Südwestafrika-Frage unter dem Ordnungspunkt „situation" und nicht „dispute" verzeichnet war.[648] Dass es sich in der Südwestafrika-Frage klar um einen Disput handelt, machen allein schon die vielen Monographien mit einschlägigen Titeln deutlich, z. B. Sagay, „The Legal Aspects of the Namibia *Dispute*", und Dugard, „The South West Africa/Namibia *Dispute*".

Die Ansicht des IGH, es handele sich beim Südwestafrika-Disput nicht um eine Streitigkeit, dürfte kaum haltbar sein. Die Bemerkung, Südafrika hätte ja gegen die Einstufung als „situation" protestieren können,[649] obwohl es gar nicht anwesend war, lassen beinahe Zweifel an der Unvoreingenommenheit des IGH aufkommen.

Südafrika jedenfalls hatte bezüglich dreier Richter die Bedenken der Parteilichkeit, da diese zuvor als Vertreter ihrer Staaten in UN-Organen auch mit dem Südwestafrika-Konflikt befasst waren und z. T. gegen Südafrika gestimmt hatten.[650] Im Verfahren von 1966 hatte sich nämlich der Präsident des IGH, Zafrulla Khan, aus den hier genannten Gründen für befangen erklärt.

Art. 17 II IGH-Statut enthält Beispiele für eine vermutete Parteilichkeit, z. B. wenn ein Richter zuvor Anwalt einer Partei oder Mitglied einer Unter-

---

[644] Written Statement of the Government of South Africa, ILM 1971, S. 352

[645] ICJ Reports 1971, S. 22

[646] a. a. O.

[647] Z. B. Neuhold/Hummer/Schreuer, Österreichisches Handbuch des VR, Bd. I, Wien 1997, Rn 1020

[648] ICJ Reports 1971, S. 22

[649] ICJ Reports 1971, S. 23

[650] Mani, a. a. O., S. 468

suchungskommission oder „in anderer Eigenschaft berufen war." Auf den Fall anwendbar wäre höchstens die Generalklausel des Art. 17 II a. E. gewesen. Allerdings müsste man wohl eine Vergleichbarkeit mit der Stellung als Anwalt für eine Partei fordern. Einer der Richter hatte in seiner Eigenschaft als Vertreter seiner Regierung Einspruch gegen eine schriftliche Erklärung der Südafrikanischen Regierung erhoben.[651] Ob man aufgrund dessen Art. 17 II anwendet, bleibt eine Wertungsfrage, die im Einklang mit Abs. III letztlich dem Gericht überlassen werden muss. Der IGH entschied sich vertretbar gegen eine Ablehnung der Richter mit dem nachvollziehbaren Argument, dass wegen der notwendigen Verstrickung von Experten des Völkerrechts in internationalen Organisationen ein Ausschluss dieser Personen aufgrund vorheriger Berührung mit einer streitigen Angelegenheit nicht immer so strikt gehandhabt wurde.[652] In einem Fall vor dem St. IGH hatten einige Richter sogar an der Formulierung derjenigen Texte mitgewirkt, die vom Gericht ausgelegt werden mussten, ohne dass es zum Ausschluss dieser Richter gekommen wäre. In der Zusammenschau mit dieser Konstellation scheint die Entscheidung des IGH, dass Art. 17 II IGH-Statut nicht anwendbar sei, vertretbar, obwohl z. B. Richter Gros diesbezüglich Kritik äußerte.[653]

Besonders fraglich erscheint dagegen die Verweigerung eines Ad-hoc-Richters gegenüber Südafrika. Am 29. Januar war das Gesuch Südafrikas um einen Ad-hoc-Richter durch Beschluss („order") mit 10 zu 5 Stimmen abgelehnt worden.[654] Alle fünf von dem Beschluss abweichenden Richter äußerten erhebliche Kritik an der Entscheidung, keinen Ad-hoc-Richter für Südafrika zuzulassen.[655]

Die Entscheidung, ob in einem Gutachtenverfahren ein Ad-hoc-Richter zuzulassen ist, ist anhand Art. 68 des IGH-Statuts sowie Artikel 82, 83 der „Rules of the Court"[656] zu treffen. Gem. Art. 68 IGH-Statut[657] sollen die Regelungen für das streitige Verfahren in solchem Umfang auch auf das Gutachtenverfahren Anwendung finden, wie das Gericht dies als zweckmäßig anerkennt. Art. 82 der „Rules of the Court" wiederholt den Inhalt des Art. 68 IGH-Statut und ergänzt, dass vor allen anderen Dingen geprüft

[651] ICJ Reports 1971, S. 18

[652] ICJ Reports 1971, S. 19; vgl. auch den Verweis auf St. IGH, Series A, No. 1, p. 11; Series C, No. 84, S. 535; Series E, No. 4, S. 270; Series E, No. 8, S. 252

[653] Diss. Op. Gross, ICJ Reports 1971, 323, S. 324 ff.

[654] ICJ Reports 1971, S. 13

[655] ICJ Reports 1971, 128-30 (Petren), 139-41 (Onyeama), 152-53 (Dillard), 308-16 (Fitzmaurice), 324-31 (Gros)

[656] Im Rechtsgutachten von 1971 hat der IGH noch die „Rules" von 1946 zugrunde gelegt. Durch deren Änderung 1972 sind die einschlägigen Vorschriften nun anders numeriert, Pomerance, Admission of Judges ad hoc in Advisory Proceedings, AJIL 1973 (67), S. 449

[657] „In the exercise of its advisory functions the Court shall further be guided by the provisions of the present Statute which apply in contentious cases to the extent to which it recognizes them to be applicable."

werden soll, ob das Rechtsgutachten mit einer rechtlichen Frage zwischen zwei oder mehr Staaten zu tun hat.[658] Art. 83 der „Rules of the Court" schreibt explizit die Anwendung von Art. 31 IGH-Statut über den Ad-hoc-Richter vor, wenn die zu untersuchende Rechtsfrage des Gutachtens außerdem aktuell zwischen zwei Staaten „anhängig" („pending") ist.[659] Die ratio all dieser Vorschriften dürfte sein, dass ein Staat ein Anrecht auf einen Ad-hoc-Richter in einem Gutachtenverfahren hat, wenn die Rechtsfragen des Gutachtens gleichzeitig einen realen Streit zwischen mindestens zwei Staaten, der aber nicht unbedingt vor einem Gericht o. ä. anhängig sein muss,[660] berühren, da in einem solchen Fall ein potentielles streitiges Verfahren berührt wird. Im Südwestafrika-Konflikt werden die Parallelen des Gutachtenverfahrens zum vorangegangenen streitigen Verfahren ganz besonders deutlich. Das Gutachtenverfahren dürfte einzig und allein deswegen initiiert worden sein, weil die Gegner der südafrikanischen Politik im streitigen Verfahren 1966 eine Niederlage erlitten hatten und steht damit in Kontinuität mit den streitigen Verfahren der 60er Jahre.[661]

Dass durch die Apartheid-Politik Südafrikas auch in Südwestafrika eine völkerrechtliche Frage existierte, die einen Streit zwischen mehreren Staaten berührt, kann nicht ernstlich bestritten werden. Die UNO selbst spricht von einer „campaign against apartheid".[662] Daher stand nach der ratio der zitierten Rechtsnormen Südafrika ein Ad-hoc-Richter zu. Die Ablehnung eines Ad-hoc-Richters für Südafrika durch den IGH erfolgte unter Verkennung eben dieser ratio. Das Gericht im Rechtgutachten sah als Prüfungsgegenstand allein eine Anfrage des Sicherheitsrates bez. seines weiteren Verhaltens in der Südwestafrika-Frage und verwies auf sein Rechtsgutachten von 1951:

> *„The object of this respect for an Opinion is to guide the United Nations in respect of its own action."*[663]

Durch diese Sichtweise werden Art. 68 IGH-Statut und Art. 83 Rules of the Court faktisch negiert, da das Rechtsgutachten als ausschließliche Angelegenheit eines UNO-Organs erscheint. Die zitierten Normen machen aber

658 ...“for this purpose it shall above all (franz. “avant tout”) consider whether the request for the advisory opinion relates to a legal question actually pending between two or more States.”

659 „If the advisory opinion is requested upon a legal question actually pending between two or more States, Article 31 of the Statute shall apply, as also the provisions of these Rules concerning the application of that Article.“

660 “Pending” wird insoweit nicht rechtstechnisch, sondern in einem weiteren Sinne verstanden, Rosenne, The Law and Practice of the International Court, Vol. III, Leiden 1957, S. 1153

661 Südafrika spricht daher von “a continuation of the dispute which engaged the Court in the 1960’s.” Pommerance, a. a. O., S. 450

662 UN, The UN and Apartheid 1948-1994, S. 34

663 Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, ICJ Reports 1951, S.19, zitiert in ICJ Reports 1971, S. 24

deutlich, dass in bestimmten Fällen bei einem Rechtsgutachten auch beachtenswerte Interessen von Staaten betroffen sein können und ihnen daher ein Ad-hoc-Richter zusteht. Dies wird vom IGH durch seine Interpretation wohl völlig übersehen.[664]

Die Entscheidung des IGH im Rechtsgutachten von 1971, Südafrika einen Ad-hoc-Richter zu verweigern, entspricht auch nicht der vorherigen Praxis internationaler Gerichte, namentlich der Praxis des St. IGH. Seit 1928 wurden Ad-hoc-Richter in sechs Gutachtenverfahren zugelassen[665] und nur zwei Anträge abgelehnt.[666]

Der „Danzig Legislative Decrees Case" wurde auch im Rechtsgutachten von 1971 als ein Präzedenzfall zur Ablehnung eines Ad-hoc-Richters im Gutachtenverfahren zitiert.[667] Diesbezüglich weist Fitzmaurice treffend darauf hin, dass der genannte Fall nicht mit dem Südwestafrika-Streit vergleichbar ist und daher keinen Präzedenzfall diesbezüglich darstellen kann.[668] Im „Danzig Legislative Decrees Case" ging es nämlich um eine Streitigkeit zwischen einzelnen Parteien des Senats von Danzig, somit um einen *intranationalen* und nicht internationalen Streit.[669] Dass es sich im Südwestafrika-Streit nicht nur um einen Disput zwischen Südafrika und „Namibia" handelt und daher ein internationaler Streit vorliegt, dürfte kaum zu verneinen sein.[670]

Angesichts dieser Faktenlage war der IGH eine fundierte Begründung seiner ablehnenden Entscheidung schuldig. Als die Ablehnung des Ad-hoc-Richters für Südafrika beschlossen wurde, erfolgte jedoch überhaupt keine Begründung.[671]

Die Ausführungen zu dieser Frage in anderen Passagen des Rechtsgutachtens sind auch angesichts der Urteile von 1962 und 1966 nicht überzeugend. Der IGH argumentiert, er könne keinen Ad-hoc-Richter in einem Fall zulassen, in dem nach seiner früheren Entscheidung kein Disput bestehe.[672] Dies ist so jedoch nicht korrekt. Wie erinnerlich hat der IGH 1962

---

[664] vgl. Diss. Op. Fitmaurice, ICJ Reports 1971, S. 308: "In my opinion this rejection was wrong in law, and also unjustified as a matter of equity and fair dealing, - for it was obvious, and could not indeed be denied by the Court, that South Africa had a direct, distinctive and concrete special interest to protect in this case, quite different in kind from the general and common interest that other States had as Members of the United Nations."

[665] Cases: Courts of Danzig, Greco-Bulgarian Communities, Railway Traffic between Lithuania and Poland, Polish War Vessels in Danzig, Polish Nationals in Danzig and Caphandaris-Moloff Agreements, vgl. Pommerance, a. a. O., S. 448

[666] Austro-German Customs Régime, St. IGH, Ser. A/B, No. 41, and Danzig Legislative Decrees, ibid., No. 65

[667] ICJ Reports 1971, S. 27

[668] Diss. Op. Fitzmaurice, ICJ Reports 1971, S. 312

[669] Darum verwies das Gericht auf die Anforderung „dispute between two or more States", St. IGH, Ser. A/B, No. 65, S. 71

[670] vgl. diesbezüglich auch die Aussagen des Urteils von 1962, Pommerance, a. a. O., S. 453

[671] ICJ Reports 1971, S. 13

[672] ICJ Reports 1971, S. 27

entschieden, dass ein Disput zwischen Südafrika, Liberia und Äthiopien vorliegt.[673] 1966 hat er nur geurteilt, dass letztgenannten Staaten gegenüber Südafrika lediglich „special interests" Rechte zustehen,[674] die sie nicht für sich reklamierten. Es wurde also nicht entschieden, dass kein Streit mit Südafrika bestehe, sondern nur, dass den Klägern keine Klagerechte bezüglich ihres Begehrens zustehen.[675] Insoweit ist die Aussage des IGH im Gutachtenverfahren von 1971 „Confronted with a request for the appointment of a judge ad hoc in a case in which it found there was no dispute"[676] nicht korrekt, weshalb die Ablehnung des Ad-hoc-Richters für Südafrika auch nicht überzeugt. Man kann daher durchaus das Verhalten des IGH in diesem Punkt als völkerrechtswidrig ansehen.[677]

Summa summarum erscheint das Rechtsgutachten von 1971 überaus fragwürdig. In materiell-rechtlicher Hinsicht überzeugt die Bestätigung einer Widerrufsbefugnis der GV für ein Mandat des Völkerbundes nicht. Fitzmaurice dürfte in seiner Kritik daran[678] die Sichtweise des traditionellen Völkerrechts repräsentieren.[679]

Erhebliche Zweifel bereitet außerdem die Auslegung des Prozessrechts durch den IGH. Der nicht erfolgte Ausschluss Richter Morozovs, der als Vertreter der Sowjetunion in der UNO die südafrikanische Regierung als „south African Racists" bezeichnet hatte,[680] und die Verweigerung eines Ad-hoc-Richters gegenüber Südafrika werden auch von Autoren, die Res. 2145 für gültig halten, als fragwürdig angesehen.[681] Darüber hinaus verbleibt der Vorwurf des „court packing".[682] Aus diesen Gründen sollte dem Rechtsgutachten von 1971 keine wesentliche Präzedenzwirkung beigemessen werden, so dass sein Einfluss auf das allgemeine Völkerrecht gering bleibt.

---

673 ICJ Reports 1962, S. 343

674 ICJ Reports 1966, S. 22 ff.

675 „In the light of these various considerations, the Court finds that the Applicants cannot be considered to have established any legal right or interest appertaining to them in the subject-matter of the present claims, and that, accordingly, the Court must decline to give effect to them." ICJ Reports 1966, S. 51

676 ICJ Reports 1971, S. 27

677 Manch einer sagt, die Entscheidung, Südafrika einen ad hoc Richter zu verweigern, sei durch „extra-legal factor(s)" bedingt, Dugard, The South West Africa/Namibia Dispute, Berkeley u. a. 1973, S. 493

678 Diss. Op. Fitzmaurice, ICJ Reports 1971, S. 280 ff.

679 Hevener, The 1971 South-West African Opinion, A New International Juridical Philosophy, ICLQ 1975 (24), S. 806

680 UN Doc. A/PV.1627 (12, Dezember 1967), S. 83

681 Dugard, The South West Africa/Namibia Dispute, Berkeley u. a. 1973, , S. 493

682 a. a. O.

IV. Der Disput um die Walvis Bay

Der Disput um die Walvis Bay ist im Rahmen dieser Arbeit von besonderem Interesse, da bei diesem Fall noch einmal besonders deutlich wird, wie in inkonsequenter Weise die Mandatsbestimmungen im Falle der Walvis Bay gerade nicht angewendet werden, da sie scheinbar im Widerspruch zum Ziel der Entkolonialisierung stehen.

Bei der Walvis Bay handelt es sich um ein Küstengebiet von 434 Quadratmeilen unweit südlich der Mündung des Swakop in den Atlantischen Ozean.[683] Das Gebiet ist aus mehreren Gründen von großer strategischer und wirtschaftlicher Wichtigkeit. Walvis Bay ist der einzige Tiefwasserhafen der Region und daher von großer Bedeutung für den Export.[684] Es handelt sich außerdem um ein Zentrum für die Fischindustrie und wird als Basis für die Ausbeutung von Öl und Gas gebraucht.[685] Als in Südafrika klar wurde, dass Südwestafrika/Namibia bald in die Unabhängigkeit entlassen würde, versuchte Südafrika, wenigstens noch die Zugehörigkeit der Walvis Bay zum Staatsgebiet Südafrikas sicherzustellen, indem 1977 die Verwaltung der Walvis Bay der Kap-Provinz unterstellt wurde. Gegen eine Abspaltung der Walvis Bay von Namibia wandte sich der UN-Sicherheitsrat am 27. Juli 1978:

> *"... 1.Declares that the territorial integrity and unity of Namibia must be assured through the reintegration of Walvis Bay within its territory; ..."*[686]

Ob die Walvis Bay tatsächlich integraler Bestandteil des zu diesem Zeitpunkt erst noch zu gründenden Namibias ist, verlangt nach einer sorgfältigen völkerrechtlichen Untersuchung.

Kommandant R. C. Dyer nahm am 12. März 1878 das Gebiet der Walvis Bay im Namen von Queen Victoria zunächst tatsächlich in Besitz.[687] Am 14. Dezember 1878 wurde ein britisches Patent angemeldet, mit dem Inhalt, Walvis Bay zugunsten der Kolonie am Kap der Guten Hoffnung, also einem Teil des späteren Dominions „Südafrikanische Union", zu annektieren.[688] Am 7. August 1884 wurde Walvis Bay durch den Gouverneur der Kapkolonie formell in Anwendung des oben genannten Patents annektiert und wurde so Bestandteil der Kapkolonie.[689] Am 20. September 1909

---

683 International Defence & Aid Fund for Southern Africa, Namibia, The Facts, London 1980, S. 12; vgl. auch die Karte in: Interessengemeinschaft deutschsprachiger Südwester, Vom Schutzgebiet bis Namibia, Windhoek 1985, S. 10

684 International Defence & Aid Fund for Southern Africa, a. a. O., S. 12

685 a. a. O.

686 Res. 432 des SR

687 British Foreign and State Papers, Vol. 69, p. 1177; vgl. auch Cooper, The Occupation of Namibia, Naham/New York/London 1991, S. 11

688 British Foreign and State Papers, Vol. 70, S. 495-96

689 British Foreign and State Papers, Vol. 75, S. 407

wurde dann die „Union of South Africa" unter Zusammenfassung der vier Kolonien „Cape of Good Hope, Natal, Transvaal, Orange Free State" in den „Grenzen" dieser Kolonien als britisches „Dominion" gegründet.[690] Damit war zu diesem Zeitpunkt Walvis Bay integraler Bestandteil der Union. Fraglich ist, ob sich dies durch die Übertragung des Mandats über Südwestafrika an die Union geändert haben könnte. Geographisch ist nämlich die Zuordnung der Walvis Bay zum Gebiet Südwestafrikas naheliegender, da die Walvis Bay innerhalb des Mandatsgebietes Südwestafrika liegt und ca. 500 km von der Nordgrenze Südafrikas entfernt ist. Völkerrechtlich ist aber Walvis Bay niemals Teil des Mandatsgebiets gewesen. Art. 1 des Südwestafrika-Mandats bestimmt, dass die territorialen Grenzen des Mandatsgebiets denjenigen des früheren Deutschen Schutzgebietes entsprechen.[691] Zwar wurden später Walvis Bay und Mandatsgebiet gemeinsam verwaltet; die Formulierung des entsprechenden südafrikanischen Gesetztes lässt jedoch keinen Zweifel daran, dass ein Änderung des territorialen Status für Walvis Bay nicht beabsichtigt war:

> *„From a date to be fixed by the Governor-General by proclamation in the Gazette the port and settlement of Walvis Bay which forms part of the Province of the Cape of Good Hope shall be administered* as if *it were part of the mandated territory…"*[692]

Walvis Bay bleibt also auch nach dem South West Africa Affairs Act integraler Bestandteil der Kapprovinz. Bei der Verwaltung als Teil des Mandatsgebietes handelt es sich nur um eine Fiktion, daher der Ausdruck „as if". Zusätzlich weist Silagi darauf hin, dass es an einem Zusammenwirken zwischen Völkerbund und Union in Bezug auf Walvis Bay mangelt,[693] was aber unabdingbare Voraussetzung für eine Unterstellung unter das Südwestafrika-Mandat ist.[694]

Am 1. September 1977 wurde die Proklamation, nach der Walvis Bay wie ein Teil des Mandatsgebiets verwaltet werden sollte, ebenfalls durch Proklamation wieder aufgehoben:

---

690 The South Africa Act, Royal Assent vom 20. September 1909, in Kraft getreten am 31. Mai 1910, vgl. Leistner/Esterhuysen/Malan, Namibia/SWA Prospectus, Pretoria 1980, S. 62

691 „The territory over which a Mandate is conferred upon His Britannic Majesty for and on behalf of the Government of the Union of South Africa comprises the territory which formerly constituted the German Protectorate of South-West Africa."

692 South West Africa Affairs Act, Act No. 24 of 1922, sec. 1; am 15. September erfolgte dann die notwendige Proklamation, zitiert in Leistner/Esterhuysen/Malan, Namibia/SWA Prospectus, Pretoria 1980, S. 63

693 anders wohl nur Wright, Mandates under the League of Nations, Chicago 1930, S. 68, Anm. 7

694 Silagi, Territoriale Integrität abhängiger Gebiete und Entkolonisierung, Österr. Z. öffentl. Recht und Völkerrecht 1979 (30), S. 245

> *„Walvis Bay shall cease to be administered as if it were part of the territory and as if inhabitants thereof were inhabitants of the territory and shall again be administered as part of the Province of the Cape of Good Hope."*[695]

Durch diese Proklamation ist die selbst auferlegte Verwaltung der Walvis Bay als Teil des Mandatsgebietes Südwestafrika wieder zurückgenommen worden. Um eine grundlegende Statusänderung des Gebietes handelt es sich bei der Proklamation nicht, da Walvis Bay niemals territorial dem Südwestafrika-Mandat zuzuordnen war.

Es handelte sich also bei Walvis Bay seit der Inbesitznahme im Jahre 1878 um einen integralen Bestandteil der Kapprovinz und damit des späteren Südafrika. Res. 432 vom 27. Juli 1978, in der die Zugehörigkeit der Walvis Bay zu Südafrika bestritten wird, kann den Status dieses Gebietes nicht ändern.

Zunächst besitzt auch der UN-Sicherheitsrat nicht die Kompetenz, rechtsverbindlich über das Hoheitsgebiet seiner Mitglieder zu verfügen.[696] Eine solche Kompetenz findet sich an keiner Stelle der Charta; auch aus Kap. VII, in dem der SR zu Zwangsmaßnahmen gegen einen Mitgliedstaat ermächtigt wird, kann keine Kompetenz zur Statusänderung eines Territoriums abgeleitet werden. Außerdem hat der SR in seiner Resolution zur Walvis Bay und dem „Widerruf des Mandats" nicht erklärt, unter Kapitel VII zu handeln, geschweige denn die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 39 geprüft. Damit ist die Resolution 432 des SR zur Walvis Bay wie auch die Res. der GV zum „Widerruf des Mandats" *ultra vires* ergangen und damit nichtig.[697]

Im übrigen widerspricht Res. 432 des SR der UNO-Praxis bei der Entkolonialisierung. In der sog. Friendly Relations Deklaration[698] werden bez. der Entkolonialisierung folgende Prinzipien aufgestellt:

> *„The territory of a colony or other Non-Self-Governing Territory has, under the Charter, a status separate and distinct from the territory of the State administering it…*
> *Every State shall refrain from any action aimed at the partial or total disruption of the national unity or territorial integrity of any other State or country."*

---

695 Proclamation No. R 202, Annex, Sec. 2 (1), zitiert in : Leistner/Esterhuysen/Malan, a. a. O., S. 63

696 So angedeutet bei Silagi, Territoriale Integrität abhängiger Gebiete und Entkolonialisierung, a. a. O., S. 248

697 Zum Widerruf des Mandats vgl. Diss. Op. Fitzmaurice, ICJ Reports 1971, S. 280 ff.; vgl. auch Fink: "Die Charta enthält keine Vorschriften, die einem Organ der Vereinten Nationen die Kompetenz einräumen, einseitig den Status eines Mandatsgebiets zu ändern." Kollektive Friedenssicherung, Bd. I, S. 430

698 „Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-Operation among States in accordance with the Charter of the United Nations", Res. 2623 der GV (XXV) vom 24. Oktober 1970

Demnach hat das Mandatsgebiet Südwestafrika einen besonderen Status, der es von angrenzenden Gebieten unterscheidet. Insoweit ist es auch von der Walvis Bay abzugrenzen, denn diese war niemals Teil des Mandatsgebietes, sondern gehörte zu Südafrika. Ordnete man Walvis Bay dem Mandatsgebiet territorial zu, so wäre die territoriale Integrität Südafrikas, die im zweiten Teil der zitierten Resolution normiert ist, verletzt.

Man kann daher die Zugehörigkeit der Walvis Bay zum noch zu gründenden Namibia höchstens mit sozio-ökonomischen und politischen Aspekten begründen, nicht aber mit dem Völkerrecht.[699] Die aggressive Stellungnahme des SR in der Frage der Walvis Bay unter der fehlgehenden Berufung auf die „territorial integrity and unity of Namibia" dürfte nicht sonderlich produktiv gewesen sein. Sinnvoller wäre z. B. ein Vorschlag an Südafrika bez. einer Volksabstimmung in Walvis Bay gewesen.

Mittlerweile hat sich der Streit um die Walvis Bay erledigt. Nach mehrjährigen Verhandlungen und einer zunächst gemeinsamen südafrikanischen-namibischen Verwaltung des Gebietes traf die südafrikanische Regierung den Entschluss, die Walvis Bay an das seit 1990 unabhängige Namibia abzutreten. Außenminister Botha verkündigte diese Entscheidung am 16. August 1993 gemäß einem Beschluss der Teilnehmer der südafrikanischen Verfassungsgespräche.[700]

Am 1. März 1994 wurde an der Walvis Bay eine feierliche Zeremonie, an der mehrere ausländische Staatsoberhäupter teilnahmen, abgehalten, anlässlich derer symbolisch die Flagge Südafrikas eingeholt wurde.[701]

C) Fazit bezüglich der Implikationen des Südwestafrika-streits auf das heutige Völkerrecht

Im Südwestafrika/Namibia-Konflikt kann man einige völkerrechtlich bedenkliche Ansätze ausmachen. Die Generalversammlung und der Sicherheitsrat haben sich selbst in Bezug auf Südwestafrika weitgehende Kompetenzen verliehen, das nach den Untersuchungen in dieser Arbeit der staatlichen Souveränität Südafrikas unterstand. Dies ist von einigen z. T. begeistert als „teleologigal philosophy of law"[702], von anderen aber auch sehr kritisch beurteilt worden.[703] Die Inanspruch-nahme von ungeschriebenen Kompetenzen durch UNO-Organe im Südwest-afrika-Konflikt birgt die Gefahr einer Etablierung dieses Verhaltens, von dem auch andere

[699] Silagi, Territoriale Integrität anhängiger Gebiete und Entkolonialisierung, Österr. Z. f. öff. Recht und Völkerrecht 1979 (30), S. 248

[700] AdG 1993, S. 3815

[701] AdG 1994, S. 38717

[702] Hevener, The 1971 South-West African Opinion, ICLQ 1975 (24), S. 807

[703] Arangio-Ruiz z. B. spricht allgemein davon, dass der SR in mehreren Fällen ultra vires gehandelt habe, The Federal Analogy and UN Charter Interpretation: A Crucial Issue, EJIL 1997, S. 22

Konfliktherde auf der Welt betroffen sein könnten, z. B. Kaschmir oder Israel.

Am Ende einer Entwicklung, in der die UNO immer weitreichendere ungeschriebene Kompetenzen gegenüber ihren Mitgliedstaaten wahrnimmt, stünde möglicherweise die Entwicklung eines Weltstaates unter UNO-Ägide, eine Vision, die manche schon angedeutet finden,[704] die aber z. T. auch sehr negativ bewertet wird.[705] Bedenkt man allein die Beschreibung des Arbeitsablaufs in der GV, „the tempo normally lethargic, the language flat",[706] wäre solch eine Vision wohl eher ein Alptraum.[707]

Gunnar Myrdal, ein langjähriger Kenner der UNO, äußerte sich außerdem sehr kritisch über die Organisation:

> *„There is a tendency for all knowledge, like all ignorance, to deviate from truth in an opportunistic direction."*[708]

In den bereits erörterten Fällen dieser Arbeit ist eine Tendenz der UNO, eher opportunistisch dem politischen Druck zu folgen als die konkreten Fakten rechtlich zu würdigen, nicht ganz von der Hand zu weisen.

Daher möchten einige in Bezug auf die UN-Organe die Worte Cromwells gegenüber dem "Long Parliament" gebrauchen:

> *„You have sat too long here for any good you have been doing. Go!"*[709]

Diese Zitate reflektieren einfach nur die Skepsis, die viele durch die fragwürdige Praxis der UNO wie z. B. auch im Südwestafrika-Konflikt ergriffen hat. Möchte die UNO das Völkerrecht glaubwürdig und weithin akzeptiert anwenden, muss sich wohl noch einiges ändern.

---

704 So die Äußerung der UNO als „embryo of world government", zitiert bei Arangio-Ruiz, a. a. O., S. 26

705 so bezieht sich Arangio-Ruiz in seinem Artikel, The Federal Analogy, EJIL 1997, S. 23, auf die ablehnende Position von Julius Stone zur generellen Rechtssetzungskraft der UN-Generalversammlung und möchte dessen Worte sogar anlässlich seines eigenen Begräbnisses verlesen haben.

706 Nicholas, The United Nations as a political institution, London 1959, S. 89

707 Hazzard spricht schon 1973 von „the United Nations' administrative nightmare, in all its guilty past and disordered present," Defeat of an Ideal, Boston/Toronto 1973, S. 220

708 Zitiert in: Hazzard, The Defeat of an Ideal, Boston/Toronto 1973, S. 221

709 Hazzard, a. a. O., S. 248

Fall 2: Das Palästina-Mandat und seine Auswirkungen auf die Gegenwart

A) Geschichte des Palästina-Mandats

Die Geschichte des Palästina-Mandats ist stark durch die Bewegung des Zionismus geprägt. Der Begriff Zionismus wurde erstmals öffentlich von Nathan Birnbaum anlässlich einer Diskussionsveranstaltung in Wien am 23. Januar 1892 gebraucht[710] und steht inhaltlich für die nationale Emanzipation der Juden. Eine Emanzipation der Juden im Sinne einer Gewährung gleicher Bürgerrechte wurde in Frankreich schon zur Zeit der Revolution 1789 hergestellt;[711] neuartig waren Bestrebungen, „Eretz Israel" insbesondere als Reaktion auf Pogrome in Russland zu besiedeln. Bereits um das Jahr 1880 begannen jüdische Immigrationswellen („Alija") in das Gebiet des späteren Palästinamandats.[712] Politischer Advokat des Zionismus war Theodor Herzl, der mit dem Buch „Der Judenstaat"[713] seine Bewegung international bekannt machte. Der Traum der Juden, wieder in ihr angestammtes Land zurückzukehren, bekam durch die Eroberung des Gebietes durch die Briten schärfere Konturen.[714] Durch den politisch einflussreichen Zionisten Dr. Chaim Weizmann wurde die jüdische Sache gegenüber der britischen Regierung vorgebracht. Produkt der Bemühungen Weizmanns ist letztlich die bekannte Balfour-Deklaration vom 2. November 1917. Die Erklärung basiert auf einem Entwurf von Weizmann und Lord Rothschild und garantiert den Juden eine Heimstätte in ihrem biblischen Ursprungsland:

> *"Dear Lord Rothschild,*
> *I have much pleasure in conveying to you, on behalf of His Majesty's Government, the following declaration of sympathy with the Jewish Zionist aspirations which have been submitted to, and approved by, the Cabinet:*

710 Laqueur, A History of Zionism, Preface, London 1972, S. xiii

711 vgl. Karte in Laqueur, a. a. O., S. 5

712 Malanczuk, Israel: Status, Territory and occupied Territories, in: EPIL, Bd. II, S. 1470

713 Herzl, Der Judenstaat, 1896; verlegt in Berlin 1918

714 General Allenby marschierte in Jerusalem ein und zerstreute bis 1918 die letzten türkischen Einheiten. Danach wurde das Gebiet „Palästina" als besetztes Gebiet verwaltet und die türkischen Einrichtungen nach und nach ersetzt, vgl. Bentwich, The legal administration of Palestine under the British military occupation, BYBIL 1920-21, S. 139 ff.

His Majesty's Government view with favour the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people, and will use their best endeavours to facilitate the achievement of this object, it being clearly understood that nothing shall be done which may prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities in Palestine, or the rights and political status enjoyed by Jews in any other country."
I should be grateful if you would bring this declaration to the knowledge of the Zionist Federation.
Yours sincerely, Arthur James Balfour"[715]

Die Balfour-Deklaration konkurrierte scheinbar mit zwei weiteren Zusagen: Das Sykes-Picot Agreement, welches den Franzosen eine Einflusssphäre im Nahen Osten zusprach und dem MacMahon-Hussein-Briefwechsel.[716] Das Sykes-Picot-Agreement von 1916 sah vor, dass Großbritannien Süd-Syrien als Einflusssphäre bekam, während Frankreich den nördlichen Teil, der heute als Libanon und Syrien bekannt ist, erhalten sollte. Da sich das biblische Kernland der Juden hauptsächlich in der britischen Sphäre befand, steht die Balfour-Deklaration nicht im Widerspruch zum Sykes-Picot-Agreement, denn eine Ansiedelung der Juden in ihrem angestammten Land war weiterhin möglich.

Hingegen wurde dem MacMahon-Hussein-Briefwechsel[717] oftmals eine Präjudizierung etwaiger jüdischer Ansprüche entnommen. Der Briefwechsel beinhaltete die Unterstützung der Araber gegen das Ottomanische Reich im ersten Weltkrieg als Gegenleistung für eine Unabhängigkeit der arabischen Völker. Dem Sherif von Mekka, Hussein Ibn Ali wurde folgendes versprochen:

„Subject to the above modifications, Great Britain is prepared to recognise and support the independence of the Arabs in all the regions …"[718]

Mit "all the regions" waren diejenigen Gebiete gemeint, die nicht unter französischem Einfluss standen, also theoretisch auch das Gebiet des späteren Palästina-Mandats. Jedoch wurde den Arabern nicht die Unabhängigkeit in der gesamten britischen Einflusssphäre garantiert. Es ist lediglich von „recognition" und „support" der arabischen Unabhängigkeit die Rede. Dieses Versprechen ist grundsätzlich auch erfüllt, wenn die Araber auf Teilen des britischen Einflussgebietes unabhängige Staaten errichten dürfen. Es wird nicht garantiert, dass aus jedem Hektar britisch kontrollierten Gebiets im Nahen Osten automatisch in Zukunft arabisches Gebiet wird.

[715] zitiert aus: Lapidoth/Hirsch (ed.), The Arab-Israel Conflict and its Resolution: Selected Documents, Den Haag 1992, S. 20

[716] vgl. Hattis, The bi-national idea in Palestine during mandatory times, Tel Aviv 1970, S. 35

[717] Der Briefwechsel ist abgedruckt in: Lapidoth/Hirsch, a. a. O., S. 2-19

[718] a. a. O., S. 8

In diesem Sinne hat Sir Henry MacMahon auch seine damaligen Zusagen richtig gestellt:

> *„I feel it my duty to state, and I do so definitely and emphatically, that it was not intended by me in giving this pledge to King Hussein to include Palestine in the area in which Arab independence was promised.“*[719]

Demnach war es nicht intendiert, auf dem Gebiet des Palästina-Mandats einen arabischen Staat zu errichten. Dass Araber und Juden zum damaligen Zeitpunkt friedlich ihre jeweiligen Interessensphären voneinander abgegrenzt haben zeigt auch die Übereinkunft von Emir Feisal von Hedjaz und Dr. Chaim Weizmann als Vertreter der arabischen bzw. jüdischen Delegation auf der Pariser Friedenskonferenz.[720] In Art. III des Abkommens wird die Balfour-Deklaration anerkannt:

> *„In the establishment of the Constitution and Administration of Palestine all such measures shall be adopted as will afford the fullest guarantees for carrying into effect the British Government's Declaration of the 2nd of November, 1917.“*[721]

In Art. 4 des Abkommens wird die Immigration der Juden nach Palästina sichergestellt:

> *„All necessary measures shall be taken to encourage and stimulate immigration of Jews into Palestine on a large scale ...“*[722]

In diesem Sinne waren dann auch die Bestimmungen des Palästina-Mandats:[723]

Die Balfour-Deklaration wurde durch Inkorporation in die Präambel des Mandats rechtsverbindlich. Gem. Art. IV soll die Zionistische Organisation als „Jewish Agency“ anerkannt werden,[724] die sich um die Heimstätte der Juden zu kümmern hat. Art. 6 schreibt vor, die Immigration der Juden zu fördern, für welche auch Land bereitgestellt werden soll. Eine erste Ein-

---

719 Letter from Sir Henry MacMahon concerning the „MacMahon Pledge“ to „the Times“, 23 July 1937, in: Lapidoth/Hirsch, The Arab-Israel Conflict and its Resolution: Selceted Docuents, Den Haag 1992, S. 19

720 vgl. Malanczuk, Israel: Status, Territory and occupied Territories, in: EPIL, Bd. II, S. 1472

721 Agreement between the Emir Feisal of Hedjaz and Dr. Chaim Weizmann of the Zionist Organisation, 3 January 1919, in: Lapidoth/Hirsch, a. a. O., S. 21

722 Lapidoth/Hirsch, The Arab-Israel Conflict and its Resolution, Selected Documents, Den Haag 1992, S. 21

723 Das Mandat wurde am 24. Juli 1922 vom Rat des Völkerbundes bestätigt und trat am 29. September 1923 in Kraft, vgl. den Abdruck in Lapidoth/Hirsch, a. a. O., S. 25 ff.

724 Zur Gründung der "Jewish Agency" war laut Art. 4 des Mandats die Zionistische Organisation befugt, die auf dem 12. Zionistischen Kongress die „Jewish Agency“ gründete.

schränkung für das Anliegen der Juden findet sich in Art. 25 des Mandats. Nach dieser Bestimmung ist der Mandatar berechtigt, einzelne Territorien des Mandats („the territories") mit Zustimmung des Völkerbundrates von der Anwendung bestimmter Mandatsbestimmungen, auszuschließen.

Großbritannien gebrauchte die Klausel, um das Gebiet östlich des Jordans als zweite administrative Einheit zu verwalten, in der die Bestimmungen des Mandats über die „national home policy" keine Anwendung fanden. Dies führte letztendlich zur Gründung des arabischen Staates Transjordanien auf 75 % der Fläche Palästinas.[725] Allerdings war die administrative Abtrennung Ost-Palästinas im Widerspruch zu den Verhandlungsergebnissen in Paris und zur gängigen Lehrmeinung bezüglich der im Mandat festgelegten „national home policy", dass in Palästina keine nationalen Rechte der Araber anerkannt werden könnten.[726] Insoweit ist die Behandlung Ost-Palästinas durch Großbritannien schon damals völkerrechtlichen Bedenken begegnet, da jene Praxis auf eine Teilung des Mandats hinauslief.[727]

Karl Haushofer spricht treffend von der „geradezu abenteuerlichen Staatsbildung Transjordaniens – eines reinen Kunstprodukts."[728]

Hintergrund dieses Wechsels in der britischen Mandatspolitik war die inzwischen veränderte politisch-strategische Lage. Emir Feisal wollte ursprünglich in Nordsyrien einen unabhängigen arabischen Staat errichten, wurde aber von den Franzosen, die ihre Einflusssphäre verteidigten, am 25. Juni 1920 aus Damaskus vertrieben.[729] Sein Bruder Abdullah, der dem Emir im Kampf beistehen wollte, etablierte sich dann im Januar 1921 im weitaus größeren östlichen Teil des Palästina-Mandats, Transjordanien.[730] Nach der Niederlage Feisals hatte der „Palestine Arab Congress" in Haifa am 14. Dezember 1920 die Einsetzung einer arabischen Regierung in Palästina gefordert.[731] Diesbezüglich war durch Feisals Bruder Abdullah jedenfalls für den weitaus größeren östlichen Teils Palästinas ein fait accompli geschaffen worden. Die Briten standen also vor der Wahl, ob sie die Balfour-Deklaration und damit den Inhalt des Mandats, wie es 1919 vorgesehen war, in Gänze verteidigen sollten, was wohl militärische Aktionen erfordert

[725] Zur Illustration vgl. Map 3 bei Stone, Israel and Palestine, Assault on the Law of Nations, Baltimore and London 1981, S. 138

[726] Stoyanovsky, The Mandate for Palestine, London/New York/Toronto 1928, S. 80; vgl. auch Bentwich, The Mandates System, London/New York/Toronto 1930, S. 23 ff.

[727] In Ost-Palästina wurden 1923 Vorkehrungen zur Gründung eines arabischen Staates unter Emir Abdullah getroffen, Bentwich, The Mandate for Transjordan, BYBIL 1929 (10), S. 212. Ob dieses Vorgehen von Art. 25 des Palästina-Mandats gedeckt war, begegnet zumindest Zweifeln. Zur Kritik an der Auslegung des Art, 25 durch Großbritannien vgl. Stoyanovsky, The Mandate for Palestine, London/New York/Toronto 1928, S. 205

[728] Haushofer, Bericht über den indo-pazifischen Raum, Zeitschrift für Geopolitik 5 (1928), S. 112

[729] Hattis, The bi-national idea in Palestine during mandatory times, Tel Aviv 1970, S. 36

[730] Malanczuk, Israel: Status, Territory and occupied Territories, EPIL, Bd. II., S. 1473

[731] Part of the resolution of the third Palestine Congress as communicated to the League of Nations, The League of Nations Archives, 2413 Document 11228

hätte, oder ihre anfängliche Zusage zugunsten der Juden wieder teilweise zurückzunehmen. Gewählt wurde letztere Möglichkeit, wie Art. 25 des 1922 genehmigten Palästina-Mandats zeigt. Jene Klausel wurde durch das Memorandum des Britischen Repräsentanten vor dem Völkerbund mit Zustimmung des Rates vom 16. September 1922 angewendet.[732] Seitdem gelten die Präambel, Art. 2, 4 und 6 nicht mehr für das Gebiet östlich des Jordans.

Für die Araber war das Feisal-Weizmann-Agreement offenbar obsolet geworden. Auf den abgehaltenen „Palestine Arab Congresses" zwischen Dezember 1921 und Juni 1928 wurde stets aus Protest gegen die Mandatspolitik zugunsten der Juden beschlossen, mit den Briten nicht zu kooperieren.[733] Feisal, der mittlerweile König von Irak geworden war, erklärte in Bezug auf sein Abkommen mit Weizmann:

> *„His Majesty does not remember having written anything of that kind with his knowledge."*[734]

Großbritannien legte seine Richtlinien zur Mandatspolitik in sog. White Papers" fest. In diesen "White Papers" wurde im Laufe der Zeit die Balfour-Deklaration immer mehr aufgeweicht. Im Churchill White Paper, das kurz vor Genehmigung des Mandats durch den Völkerbund veröffentlicht wurde, gab Großbritannien die naheliegendste Auslegung auf, dass ganz Palästina jüdische Heimstätte werden sollte:

> *„Phrases have been used such as that Palestine is to become as Jewish as England is English. His Majesty's Government regard any such expectation as impracticable and have no such aim in view."*[735]

Die Äußerungen aller Beteiligten einige Jahre vorher vermittelten jedoch ein gänzlich anderes Verständnis der Balfour-Deklaration. Im Feisal-Weizmann-Agreement ist von „The Arab State and Palestine" die Rede. Daraus geht hervor, dass unter ganz „Palestine" ein nicht-arabischer Staat, also ein Staat der Juden, verstanden wurde. Auch im Sprachgebrauch im Zusammenhang mit der Armenien-Frage ist „national home" praktisch synonym mit einem späteren „free and independent state". Nachdem die Völkerbundversammlung zunächst für Armenien ein Mandat ebenfalls mit „national home policy" anvisiert hatte,[736] schien sich dies mit der geplanten

732 Abdruck des Memorandums bei Stone, Israel and Palestine, Baltimore and London 1981, S. 151

733 Hattis, The bi-national idea in Palestine during mandatory times, Tel Aviv 1970, S. 36

734 Laqueur/Rubin (ed.), The Israel-Arab Reader, 4th ed., London 1984, S. 18

735 zitiert in: Ingrams, Palestine Papers 1917-1922, Seeds of Conflict, London 1972, S. 164

736 Records of the Assembly (1921), Plenary Meetings, S. 299

Errichtung eines unabhängigen armenischen Staates gem. Art. 88 des Vertrages von Sèvres zu erfüllen.[737] Allerdings ratifizierte die Türkei den genannten Vertrag nicht, so dass das armenische Gebiet im Frieden von Lausanne wieder an die Türkei fiel. Das Beispiel illustriert zweierlei: Einmal, dass mit „national home" die Errichtung eines Staates auf dem gesamten betroffenen Gebiet anvisiert ist und zum zweiten, dass die internationale Gemeinschaft meist nicht willens ist, solche Versprechungen effektiv umzusetzen.

Auch Großbritannien entfernte sich im Laufe der Zeit noch weiter von seinem 1917 gegenüber den Juden gemachten Versprechen, das durch seine Inkorporation in das Mandat eine international rechtlich verbindliche Verpflichtung darstellte.

Im Passfield White Paper von 1930 werden schon Restriktionen in Bezug auf die jüdische Immigration angedeutet.[738] Anfang der dreißiger Jahre verschärfte sich die Situation auch durch zunehmenden Hass der arabischen Bevölkerungsgruppe auf die Juden und ihre stetig wachsende Zahl. Besonders negativ hervorgetan hat sich in dieser Hinsicht Haj Amin el Husseini,[739] Mufti von Jerusalem und Präsident des „Supreme Muslim Concil".[740] Jener el Husseini organisierte von 1936-39 eine Rebellion gegen die zunehmende jüdische Immigration und Landnahme.[741]

Aus diesem Umstand könnte der Eindruck entstehen, als hätten die Juden die Araber durch ihre wachsende Zahl überfremdet und sie „aus ihrer Heimat verdrängt". Dies ist jedoch keineswegs so. Als die ersten jüdischen Einwanderungswellen um 1880 erfolgten, handelte es sich bei „Palästina" praktisch um menschenleeres Gebiet. Mark Twain schrieb anlässlich seines Besuchs des Gebietes 1867:

> *„Kommen sie nach Galiläa ... diese unbevölkerten Wüsten, diese rostfarbenen Hügel der Unfruchtbarkeit... Aufrüttelnde Szenen ... finden in der Ebene Jesreel nicht mehr statt. Es gibt in ihrer ganzen Ausdehnung nicht ein einziges Dorf – nicht innerhalb von dreißig Meilen in jeder Richtung. Palästina sitzt in Sack und Asche ... verwüstet und häßlich ... es ist ein unwirtliches Land."*[742]

---

[737] Stoyanovsky, The Mandate for Palestine, London/New York/Toronto 1928, S. 71;

[738] Malanczuk, Israel: Status, Territory and occupied Territories, EPIL, Bd. II, S. 1475

[739] Jener el Husseini hat starken religiösen Hass gegen die Juden verbreitet mit dem Resultat mehrer Unruhen, vgl. Malanczuk, a. a. O.; er hat auch dadurch zweifelhaften Ruhm erlangt, dass er als persönlicher Vertrauter Adolf Hitlers mit diesem beim Genozid an den Juden kollaboriert hat, vgl. Stone, Israel and Palestine, Baltimore and London 1981, S. 130

[740] Hattis, The bi-national idea in Palestine during mandatory times, Tel Aviv 1970, S. 37; Die Briten hatten diesen moslemischen Rat im Dezember 1921 in Anwendung der Klausel im Mandat "that nothing should be done which might prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities" eingesetzt.

[741] Malanczuk, a. a. O.

[742] Mark Twain, The Innocents Abroad (Titel der engl. Originalausgabe), London 1881, S. 441

Als die Juden dieses öde Land wieder fruchtbar machten, kam es auch wieder zu arabischen Einwanderungen. So bemerkte F. D. Roosevelt gegenüber seinem Außenminister 1939, dass seit 1921 die Zuwanderung der Araber in das Gebiet die Anzahl der jüdischen Immigrationen bei weitem übertroffen hatte.[743] So hatte z. B. die jüdische Siedlung Rischon le-Zion, die 40 jüdische Familien umfasste, mehr als vierhundert arabische Familien angezogen,[744] die offensichtlich ausreichend Arbeit bei ihren jüdischen Nachbarn fanden.

Auch vor dem Hintergrund des Feisal-Weizmann-Agreements, in dem die gemeinsamen Wurzeln beider Völker betont und eine gute Zusammenarbeit gelobt wurde,[745] erscheint der Sinneswandel gegenüber dem jüdischen Anliegen unverständlich. Jedenfalls stellte die Peel Commission im Juli 1937 fest, dass die arabischen Unruhen durch Furcht und Hass in Bezug auf eine jüdische Heimstätte in Palästina ausgelöst worden waren und schlug daher eine erneute Teilung des Gebietes vor.[746]

Nichtsdestotrotz machte die Mandatsmacht im White Paper vom 17. Mai 1939 den Arabern in Palästina große Zugeständnisse. Die britische Regierung erklärte, es sei nicht ihr Ziel, dass aus Palästina ein jüdischer Staat werde.[747] Vorgesehen war eher ein bi-nationaler Staat.[748] Außerdem wurde für jüdische Immigrationen eine Obergrenze von 75.000 für die nächsten 5 Jahre festgelegt. Dies geschah wohl mit dem Ziel, eine jüdische Bevölkerungsmehrheit zu verhindern, die leichter einen jüdischen Staat in Palästina hätte fordern können. Dabei handelt es sich um einen klaren Verstoß gegen die Verpflichtung aus dem Mandat, in Palästina eine jüdische Heimstätte zu errichten. Die Briten haben zu ihrer Rechtfertigung immer wieder die Klausel „nothing should be done which might prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities in Palestine"[749] angesprochen.

Die Klausel besagt aber lediglich, dass die Nichtjuden gleiche Bürgerrechte und Religionsfreiheit haben müssen. Dies ist auch in einem Judenstaat möglich. Außerdem wird von „existing communities" gesprochen.

---

743 zitiert bei Netanyahu, A Place Among the Nations, London 1993, S. 36

744 zum Verhältnis beider Bevölkerungsgruppen bei der Besiedelung des Gebiets vgl. Peters, From Time Immemorial, London 1985, S. 253

745 Präambel des Agreements vom 3. Januar 1919: „... mindful of the racial kinship and the ancient bonds existing between the Arabs and the Jewish People ... and being desirous further of confirming the good understanding which exists between them ...", zitiert in : Lapidoth/Hirsch, a. a. O., S. 21

746 Malanczuk, Israel: Status, Territory and occuoied Territories, EPIL, Bd. II, S. 1475 ff.

747 The British Government declares unequivocally that it is not part of their policy that Palestine should become a Jewish State.", Laqueur/Rubin, The Arab-Israel Reader, 4th ed., London 1984, S. 66

748 „(A State) in which the two peoples in Palestine, Arabs and Jews, share authority in government in such a way that the essential interests of each are secured." White Paper vom 17. Mai 1939, zitiert in: Laqueur/Rubin, The Israel-Arab Reader, 4th ed., London 1984, S. 68

749 Präambel des Mandats, Lapidoth/Hirsch, a. a. O., S. 25

Gemeint sind demnach nicht die neu gegründeten Gemeinden der auch sehr zahlreich zugewanderten Araber.

Auch die Mandatskommission des Völkerbundes erhob Einspruch gegen die britische Verwaltung Palästinas.[750] Die britische Regierung blieb jedoch unbeirrt bei ihrer anti-jüdischen Linie und setzte auch angesichts des Exodus der Juden aus Nazi-Deutschland ihre restriktive Einwanderungspolitik mittels Seeblockaden durch.[751] Kam dennoch ein Schiff mit illegalen Einwanderern in Palästina an, wurden die Passagiere oftmals in abgelegene Regionen wie Mauritius im Indischen Ozean verbracht.[752]

Man erhoffte sich durch eine solche Politik den Goodwill der Araber, bei denen man ein Überlaufen zu den Achsenmächten befürchtete.[753]

Nicht überraschend verursachte die britische Politik unter den Juden Frustration, die sich teilweise auch in gewaltsamen Sabotageakten oder Anschlägen äußerte.[754]

Nachdem der Zionismus auch in Amerika stärker geworden war,[755] gelang es, die Unterstützung Präsident Roosevelts für die jüdische Sache zu gewinnen.[756] Als das volle Ausmaß der Vernichtungskampagne gegen die Juden in Europa bekannt geworden war, favorisierte auch der Nachfolger Roosevelts, Präsident Truman, die jüdischen Anliegen in Palästina. Im Bericht des „Anglo-American Inquiry Committee"[757] wird empfohlen, von den Vorgaben des White Papers von 1939 abzurücken und sofort 100.000 Flüchtlinge aus Konzentrationslagern aufzunehmen.[758] Großbritannien hielt jedoch seine Blockade bis 1948 aufrecht.[759]

Nach 1945 kristallisierte sich heraus, dass es bald zu einer Unabhängigkeit des Gebietes kommen würde. Der Vorschlag des Anglo-American Comittee, Palästina dem UN-Treuhandsystem zu unterstellen, hatte sich nicht durchsetzen können.

---

750 Malanczuk, Israel: Status, Territory and occupied Territories, EPIL, Bd. II, S. 1477

751 a. a. O.

752 Laqueur, A History of Zionism, London 1972, S. 535

753 siehe z. B. die fehlgeschlagene Revolte zugunsten der Achsenmächte im Irak durch Rashid Ali, Laqueur, A History of Zionism, London 1972, S. 524

754 z. B. Aktionen der Haganah, die das Verbringen von illegalen Einwanderern aus Palästina heraus sabotierte. Die Stern Gang machte unrühmlich mit der Ermordung von Graf Bernadotte auf sich aufmerksam. Vgl. zu diesem Fall das Rechtsgutachten des IGH, ICJ Reports 1949, S. 174 ff.

755 Ursprünglich war der Zionismus in Amerika mit Skepsis betrachtet worden, da man befürchtete, Amerika solle in einen Krieg mit Hitler hineingezogen werden. Nach dem Kriegseintritt der USA waren diese Bedenken natürlich obsolet geworden, Laqueur, a. a. O., S. 551

756 Als Weizmann 1940 und 1942 in die USA reiste, traf er sich mit Präsident Roosevelt. Nachdem im November 1942 bekannt geworden war, dass die Juden in Europa in Massen planmäßig vernichtet wurden, tendierte die Stimmung im State Department natürlich zugunsten der jüdischen Anliegen in Palästina, Laqueur, a. a. O., S. 537, 548

757 Dieses Komitee wurde nach einer Erklärung des britischen Außenministers Bevin und des amerikanischen Präsidenten Truman vom 13. November 1945 eingesetzt.

758 Malanczuk, Israel: Status, Territory and occupied Territories, EPIL, Bd. II, S. 1477

759 Die Tragödie um das Schiff Exodus, das mit 4500 KZ-Überlebenden versuchte, die Blockade zu durchbrechen, hat weltweit die Menschen bewegt.

So wurde am 2. April 1947 die UNO mit der Ausarbeitung eines Lösungsvorschlags für Palästina betraut, die eigens ein „Special Committee on Palestine (UNSCOP)" einrichtete.[760] An unterschiedlichen Vorschlägen mangelte es nicht. Der Delegierte der Sowjetunion schlug die Gründung eines bi-nationalen demokratischen Staates vor.[761] Weizmann präferierte jedoch eher die Errichtung eines nicht föderalen jüdischen Staates, auch wenn dies auf eine Teilung hinauslief.[762]

Am 29. November 1947 wurde dann durch die GV die sog. Partition Resolution[763] beschlossen, deren rechtliche Bindungswirkung noch immer kontrovers diskutiert wird. Die Resolution wurde von jüdischer Seite als „indispensable minimum" akzeptiert, jedoch von den Arabern harsch zurückgewiesen, die zuvor auch die Zusammenarbeit mit UNSCOP abgelehnt hatten.[764]

Schließlich erklärte Großbritannien, dass das Mandat am 15. Mai 1948 beendet werden sollte.[765] Dadurch dass Großbritannien deutlich gemacht hatte, den UN-Teilungsplan nicht mit Gewalt durchsetzen zu wollen, hatte es praktisch die anderen arabischen Staaten zur Intervention eingeladen. Letztere griffen dann auch nach dem britischen Rückzug am 15. Mai an, in der Absicht, den am Abend zuvor ausgerufenen jüdischen Staat[766] gleich wieder zu vernichten. Wider Erwarten gewannen jedoch die Juden in den Kämpfen an Territorium. Der UN-Sicherheitsrat forderte schließlich die Parteien auf, den Status vom 14. Oktober wiederherzu-stellen.[767] Nach einem kurzen Waffenstillstand brachen die Kämpfe im Dezember wieder aus, woraufhin der SR in Res. 66 die Implementierung seiner vorigen Resolutionen, namentlich 61 und 62,[768] forderte.[769] Durch den Verweis auf Res. 61, die wiederum den Status vom 14. Oktober festsetzt, wurden die Juden benachteiligt, da sie in der Zwischenzeit teilweise erhebliche Geländegewinne erreicht hatten.

---

760 Hattis, The Bi-National Idea in Palestine during Mandatory Times, Tel Aviv 1970, S. 307

761 zitiert im Memorandum der Hashomer Hatzair Arbeitspartei Palästinas, Tel Aviv, August 1947

762 „I know that one speaks of a bi-national state, of a sort of federal solution, of what is usually called the Morrison plan. I do not think that they have the advantages of partition which is final, definite and crystallized." Evidences before UNSCOP, Vol. II, Annex A, New York 1947

763 Res. 181 (II) vom 29. November 1947; zur exakten Aufteilung des Gebietes vgl. Stone, Israel and Palestine, Baltimore and London 1981, Map 4, S. 139

764 Malanczuk, a. a. O., S. 1478

765 vgl. Palestine Act of April 29, 1948

766 vgl. die Proklamation durch Premierminister David Ben Gurion am 14. Mai 1948, Laqueur, a. a. O., Illustration zwischen S. 304 and 305

767 Res. des SR 61 vom 4. November 1948, zitiert in Wengler/Tittel, Documents on the Arab-Israel Conflict, The Resolutions of the United Nations Organization, Berlin 1971, S. 60

768 In Res. 62 des SR vom 16. November 1948 wurden die Parteien verstärkt zu Friedensverhandlungen und der Umsetzung der Waffenstillstandsvereinbarungen angehalten.

769 Res. des SR 66 vom 7. Januar 1949, zitiert in Wengler/Tittel, a. a. O., S. 69

Die „Grenzen" des jüdischen Staates Israel wurden dann provisorisch durch Waffenstillstandsverträge mit den feindlichen Parteien festgesetzt.[770] Statusbestimmend sind diese Waffenstillstandsverträge[771] freilich nicht gewesen, da keine der Parteien auf territoriale Rechte verzichtet hat.[772] Außerdem zeigt die Erfahrung, dass Waffenstillstandsverträge schnell Makulatur werden, wenn nicht im Anschluss Friedensverträge geschlossen werden.[773] So erstaunt es nicht, dass es bereits wenig später zwischen Israel und den arabischen Staaten erneut zum Waffengang kam.

B) Aktuelle rechtliche Fragestellungen

I. Die Souveränität über „besetzte Gebiete"

Israel hat in den Kriegen mit seinen arabischen Nachbarn etliche Territorien hinzugewonnen, z. B. die Golanhöhen, Ost-Jerusalem, Judäa und Samaria, den Gazastreifen. Einige dieser Gebiete hat Israel inkorporiert,[774] andere werden quasi als besetzte Gebiete verwaltet.[775] Geht man der Frage nach, wer Souverän über jene Gebiete ist, so ist eine chronologische Betrachtung der rechtserheblichen Geschehnisse erforderlich. Insoweit ist folgende rechtliche Analyse der Frage nach dem Eigentümer einer Sache im Privatrecht vergleichbar.

1. Die Souveränität unmittelbar nach Beendigung des Palästina-Mandats

Gemäß den im ersten Teil dieser Arbeit gewonnenen Erkenntnissen ist als Souverän über das Gebiet des Palästina-Mandats vor Beendigung des Mandats Großbritannien anzusehen. Schwierig ist allerdings die Frage zu beurteilen, was mit dieser Souveränität bei Beendigung des Mandats geschieht.

---

770 Waffenstillstandsvertrag mit Ägypten vom 2. Februar 1949, mit dem Libanon vom 23. März 1949, mit Transjordanien vom 3. April 1949 und mit Syrien vom 20 Juli 1949

771 Formell gesehen handelt es sich bei einem Waffenstillstandsvertrag um einen bindenden völkerrechtlichen Vertrag, jedoch auch mit starken politischen Einschlägen. Wird der Vertrag gebrochen, so steht der anderen Partei als Gegenmaßnahme die Wiederaufnahme der Feindseligkeiten zur Verfügung, ein Zustand, der dann aber sowieso schon existiert, Levie, The Nature and Scope of the Armistice Agreement, AJIL 1956 (50), S. 901

772 vgl. Art. 2 (2) des Israel-Jordan General Armistice Agreement: "it is … recognized that no provision of this Agreement shall in any way prejudice the rights, claims and positions of either Party hereto in the ultimate peaceful settlement of the Palestine question, the provisions of this Agreement being dictated exclusively by military considerations." UNTS, Bd. 42, S. 306

773 So waren z. B. dem Friedensvertrag von Versailles mehrere Waffenstillstandsabkommen vorausgegangen, vgl. Levie, The Nature and Scope of the Armistice Agreement, AJIL 1956 (50), S. 880

774 Z. B. Ost-Jerusalem und die Golanhöhen.

775 So insbesondere Judäa und Samaria. Dieses Gebiet wird de facto als besetztes Gebiet i. S. d. Haager Übereinkunft und vierten Genfer Konvention verwaltet, ohne dass dieser Zustand von Israel als rechtlich verpflichtend anerkannt wird. Vgl. Proclamations, Orders and Appointments of Israel Defense Forces in Judea and Samaria, Vol. 12 (1967), S. 1

Denkbar wären zwei Möglichkeiten: Einmal, dass die Souveränität erlischt und das Gebiet zu res nullius wird, oder aber dass die Souveränität auf einen anderen Träger übergeht.

Als das Mandat Südafrikas über Südwestafrika durch die UN-Generalversammlung - wohl in völkerrechtswidriger Weise[776] - beendet wurde, äußerte der Brasilianische Delegierte:

> *„...the Territory will be left a kind of res nullius, without any international legal status, and consequently, vulnerable to conquest or annexation."*[777]

Diese Ansicht ist jedoch wenig überzeugend. Sinn und Zweck der Mandate ist es, die Völker im Mandatsgebiet in die Unabhängigkeit zu entlassen, wenn sie einen hinreichenden Reifegrad erlangt haben. Für die A-Mandate wie Palästina ist dieses Ziel besonders deutlich zu erkennen.[778] Diese Verpflichtung würde vollständig konterkariert, gäbe man das Mandatsgebiet nach Erklärung der Beendigung des Mandats schutzlos der Eroberung preis. Daher ist die Lösung des Übergangs der Souveränität vorzuziehen. Dies dürfte auch im Normalfall unproblematisch sein.

Der Irak beispielsweise wurde durch Beschluss des Völkerbundrates am 10.10.1932 unabhängig.[779] Vorangegangen war der Vertrag des Irak mit Großbritannien vom 30.6.1930, in welchen dem Irak die Unabhängigkeit versichert wurde.

Schwieriger ist natürlich die Rechtslage zu beurteilen, wenn sich die Mandatsmacht nicht klar äußert, wem die Beendigung des Mandates zugute kommen soll und zwei Volksgruppen konkurrierende Ansprüche verfolgen, wie es in Palästina der Fall war.

Nach Art. 27 des Mandats war für eine Änderung des Mandats, worunter man die Beendigung natürlich auch fassen kann, die Zustimmung des Völkerbundrates notwendig.[780] Allerdings existierte zum fraglichen Zeitpunkt der Völkerbundrat nicht mehr, so dass die Mandatsmacht wohl einseitig die Beendigung des Mandats herbeiführen konnte.

Großbritannien erklärte im Januar 1948, das Mandat um Mitternacht vom 14. zum 15. Mai zu beenden und seine Truppen abziehen zu wollen. Unklar blieb dabei, wen sich Großbritannien als zukünftigen Souverän vorgestellt hatte. Im Fall des Irak war dies durch den Vertrag mit selbigem eindeutiger. Man könnte davon sprechen, dass dem Irak die Souveränität

---

776 vgl. z. B. die dissenting opinion von Fitzmaurice im Gutachten von 1971, ICJ Reports 1971, S. 280 ff.

777 A/PV 1427, S. 77

778 vgl. Art. 22 IV VBS: „Certain communities ... have reached a stage of development where their existence as independent nations can be provisionally recognised subject to the rendering of administrative advice and assistance by a Mandatory *until such time as they are able to stand alone.*"

779 Societé des Nations, Journal Officiel 1932, S. 1347, 1350

780 Lapidoth/Hirsch, a. a. O., S. 32

befristet durch den Zeitpunkt der Aufnahme in den Völkerbund zediert worden ist. In Bezug auf Israel hat Großbritannien jedoch nicht zu verstehen gegeben, wem die Souveränität zufallen sollte.

Man kann den neuen Inhaber der Souveränität über das Gebiet des Palästina-Mandats nun durch zweierlei Methoden feststellen. Einmal nach Effektivitäts-gesichtspunkten oder aber nach den maßgeblichen rechtlichen Bestimmungen, also hauptsächlich denen des Palästina-Mandats.

Nach Effektivitätsgesichtspunkten wäre durch die Gründung des Staates Israel am 14. Mai 1948 selbiger Souverän zumindest über das jüdisch kontrollierte Gebiet geworden. Der neu gegründete Staat Israel besaß im Gegensatz zur arabischen Bevölkerung eine provisorische Regierung, die in den mehrheitlich jüdisch besiedelten Gebieten effektiv funktionierte. Israel wurde auch schnell von anderen Staaten anerkannt[781] und am 11. Mai 1949 in die UNO aufgenommen.[782]

Wendet man zur Lösung der Souveränitätsfrage Effektivitätsgesichtspunkte an, so würde dies prinzipiell eine Gleichsetzung von Recht mit Macht bedeuten, was unter Gerechtigkeitsaspekten wenig überzeugt. Darum erscheint es vorzugswürdig, die Frage der Souveränität anhand der Mandatsbestimmungen zu beurteilen. Das Palästina-Mandat verfolgt das Ziel „establishment in Palestine of a national home for the Jewish people."[783] Eine Heimstätte für die Araber in Palästina wurde im Mandat nicht festgelegt. Auch ist die jüdische Heimstätte nicht auf einen Teil des Gebiets begrenzt, denn es heißt ausdrücklich „in Palestine", was jedenfalls im Kontext des Feisal-Weizmann-Abkommens ganz Palästina bedeuten dürfte. Die völkerrechtlich zwar zweifelhafte aber letztlich vom Völkerbund bestätigte Ausklammerung Ost-Palästinas aus der „national home policy" ist wohl als Tatsache hinzunehmen. Der jüdische Anspruch auf ganz West-Palästina hingegen entspricht der ursprünglichen Auslegung der Mandatsbestimmungen[784] und wird vom Feisal-Weizmann-Agreement gestützt.

Eine solche Auslegung wäre die konsequente Umsetzung der Ansicht des IGH im ersten Rechtsgutachten zum Südwestafrikastreit, in dem dieser feststellt:

> *„These obligations represent the very essence of the sacred trust of civilization. Their raison d'être and original object remain."*[785]

---

[781] z. B. von den USA, vgl. Myers, United States Practice, AJIL 1961 (55), S. 710-711; von der Sowjetunion, vgl. Marston, Termination of Trusteeship, ICLQ 1969 (18), S. 32

[782] Res. 273 (III) vom 11. Mai 1949

[783] Präambel des Mandats, zitiert in: Lapidoth/Hirsch, a. a. O., S. 25

[784] Stoyanovsky, The Mandate for Palestine, London/New York/Toronto 1928, S. 80

[785] Status of South West Africa, ICJ Reports 1950, S. 133

Daher liegt es nahe, die Frage der Souveränität für das Gebiet des Palästina-Mandats nach Abzug der Briten anhand der Mandatsbestimmungen zu beurteilen, die nach Ansicht des IGH als „Essenz des Mandats" weiterhin gültig sind. „Essenz des Palästina-Mandats ist jedenfalls nach den weiter oben gemachten Ausführungen die Schaffung einer jüdischen Heimstätte, sprich eines Judenstaates.

Somit könnte man unter Anführung der Bestimmungen des Palästina-Mandats die Souveränität über das gesamte verbliebene Mandatsgebiet nach Abzug der Briten dem Staat Israel zusprechen. Diese Lösung ist nur insoweit problematisch, als der Titel nicht mittels des geläufigen Kanons[786] von „occupation, prescription, cession, accesion, subjugation" begründet wird.

Ursache der rechtlichen Unsicherheit in Bezug auf die Souveränitätsfrage ist das Verhalten Großbritanniens, das nach den Bestimmungen des Mandats mit seinem Abzug einen jüdischen Staat Israel auf dem verbliebenen Gebiet des Palästina-Mandats hätte ausrufen müssen. Stattdessen hat Großbritannien den Staat Israel erst am 27. April 1950 anerkannt und zuvor wenig überzeugend die Staatsreife Israels bemängelt.[787] Außerdem wurde später die nach weit überwiegender Ansicht völkerrechtswidrige Inkorporation Judäas und Samarias in Transjordanien durch Großbritannien anerkannt.[788] Dieses aus völkerrechtlicher Sicht kaum verständliche Verhalten Großbritanniens sollte die Beurteilung der Souveränitätsfrage in Bezug auf das Gebiet des Palästina-Mandats nicht verzerren. Die naheliegende Lösung wäre, die Souveränität über das gesamte verbliebene Mandatsgebiet am neu gegründeten Staat Israel festzumachen.

2. Der UN-Teilungsplan

Wie erinnerlich wurde die UNO am 2. April 1947 mit der Ausarbeitung eines Lösungsvorschlags bez. Palästinas betraut. Ergebnis dieser Bemühungen ist die sog. Partition Resolution,[789] in der erneut nach der Abtrennung und Gründung Transjordaniens am 22.03.1946 ein Teil des Mandatsgebietes abgetrennt werden soll, um dort einen weiteren arabischen Staat zu errichten.[790] In diesem Plan sollten die Juden einen schmalen Küstenstreifen, die Wüste Negev und ein kleines Gebiet um den See Genezareth[791] erhal-

786 Jennings, The Acquisition of Territory in International Law, Manchester 1963, S. 6 ff.

787 Marston, Termination of Trusteeship, ICLQ 1969 (18), S. 32

788 Parliamentary Debates, Commons, vol. 474, col. 1137

789 Res. 181 (II) vom 29. November 1947

790 Zur Veranschaulichung vgl. Annex A der Res. in Lapidoth/Hirsch, a. a. O., S. 54

791 Der See Genezareth ist in der Karte als Annex zur Res. als „Lake Tiberias" verzeichnet, was wohl eine unglückliche Wortwahl darstellt, denn die Stadt Tiberias wurde von dem unseligen Herodes Antipas zu Ehren des römischen Imperators Tiberius erbaut. Darum dürfte die Bezeichnung „Lake Tiberias" für einen Juden äußerst negative Implikationen haben.

ten.[792] Jerusalem sollte als corpus separatum von der UNO verwaltet werden.

Die Partition Resolution wird von einigen als bindendes Völkerrecht angesehen,[793] was jedoch diskussionsbedürftig ist.

Es wird argumentiert, die UN-Generalversammlung sei auf dem Gebiet des Treuhandsystems kompetent, rechtsverbindliche Entscheidungen über Treuhand-gebiete zu treffen.[794] Dies ist zwar für bestimmte in der Charta normierte Befugnisse zutreffend, hat aber nichts konkret mit dem Fall Palästinas zu tun. Palästina war niemals Treuhandgebiet i.S. d. Kap. XII der UNO-Charta, folglich ist die UN-Generalversammlung in bezug auf Palästina auch nicht kompetent, irgendeine verbindliche Entscheidung zu treffen. Dies hat sie offenbar damals selbst erkannt. Es heißt nämlich in Res. 181:

> *„Recommends to the United Kingdom ... the adoption and implementation ... of the plan of partition."*
> *Requests that*
> *a)The Security Council take the necessary measures as provided for in the plan for its implementation."*[795]

Der Ausdruck "recommends" macht deutlich, dass es sich um eine bloße Empfehlung handelt. Auch hätte die GV nicht Maßnahmen des Sicherheitsrates zur Umsetzung des Plans gefordert, wenn ihre Resolution schon rechtsverbindlich gewesen wäre.

Weiter wird das Rechtsgutachten des IGH bez. des Status von Südwestafrika angeführt, gemäß dem die Generalversammlung gewisse Überwachungskompetenzen in Bezug auf das Mandatsgebiet Südwestafrika besitzt:

> *„The Court has arrived at the conclusion that the General Assembly of the United Nations is legally qualified to exercise the supervisory functions previously exercised by the League of Nations with regard to the administration of the Territory, and that the Union*

[792] Dennoch sieht Cattan den Teilungsplan als ungerecht für die Araber an, vgl. Cattan, Palestine the Arabs and Israel, London 1969, S. 25. Er meint, den Juden sei mehr Land zugestanden worden als es ihrem Bevölkerungsanteil entspricht, übersieht dabei aber, dass nach den Mandatsbestimmungen in ganz Palästina ein Judenstaat entstehen sollte.

[793] Thomas and Sally Mallison, The Palestine Problem, London 1986, S. 142 ff.; dieselben, An International Law analysis of the major United Nations resolutions concerning the Palestine question, ST/SG/SER.F/4, S. 22 ff., published by United Nations, New York 1979

[794] Mallisons, Resolutions, S. 25

[795] Res. 181 (II) vom 29. November 1947, Lapidoth/Hirsch, a. a. O., S. 33

> *of South Africa is under an obligation to submit to supervision and control of the General Assembly and to render annual reports to it."*[796]

Jedoch ist diese Aussage des IGH rechtlich umstritten, was in der Analyse des zweiten Falles „Südwestafrika/Namibia" noch ausführlich thematisiert wird.

Außerdem ist fraglich, ob die zitierte Passage des Rechtsgutachtens den Fall der „Partition Resolution" genau trifft. Bei der Festlegung eines Rechtstitels handelt es sich nämlich qualitativ um eine wesentlich erheblichere Handlung als die angeführte Entgegennahme eines Berichts. Die Fälle sind somit wohl nicht vergleichbar.

Im übrigen weckt die Aufteilung des Landes nach Res. 181 Zweifel an der Vereinbarkeit mit dem Palästina-Mandat, denn dieses bestimmt ausdrücklich „the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people", was – wie erinnerlich – für ganz „Palästina" gilt.

So macht das Begriffspaar „The Arab State and Palastine" im Feisal-Weizmann-Agreement[797] deutlich, dass es sich bei Palästina um einen nichtarabischen, also jüdischen Staat handeln muss. Ansonsten wäre das Adjektiv „Arab" sinnlos. Dass Großbritannien dies ähnlich sah, bevor es sich aus politischer Opportunität auf die Seite der Araber schlug, zeigt die Äußerung Winston Churchills im Jahre 1920:

> *„If, as may well happen, there should be created in our own lifetime by the banks of the Jordan a Jewish State under the protection of the British Crown which might comprise three or four millions of Jews, an event will have occurred in the history of the world which would from every point of view be beneficial, and would be especially in harmony with the truest interest of the British Empire."*[798]

Churchill sah das Territorium des jüdischen Staates ebenfalls in ganz Palästina, nämlich "by the banks of the Jordan", worunter sowohl die "West Bank" als auch die "East Bank" fallen.

Die Ansicht, dass den Arabern in Palästina keinerlei nationale Rechte zustehen, wurde auch von zeitgenössischen Völkerrechtlern wie Stoyanovsky geteilt:

---

796 International Status of South West Africa, Advisory Opinion of 11 July 1950, ICJ Reports 1950, S. 137, zitiert bei Mallisons, Resolutions, S. 25

797 Agreement between the Emir Feisal of Hedjaz and Dr. Chaim Weizmann of the Zionist Oranization, 3rd of January 1919, in: Lapidoth/Hirsch, a. a. O., S. 21

798 Illustrated Sunday Herald, 8th Feb. 1920, zitiert in Stone, Israel and Palestine, Baltimore and London 1981, S. 138

> *„But it seems hardly possible to assert that the Arab people, in its capacity as such, has been recognized as possessing any national right to Palestine."*[799]

Insoweit befindet sich Res. 181 auch nicht mit den Mandatsbestimmungen im Einklang.

Jedoch wird jene Resolution, welche die „West Bank" den Arabern zuwies und von diesen zunächst als ungültig bezeichnet wurde, in jüngerer Zeit von den arabischen Staaten als rechtliches Argument für die Errichtung eines arabischen Staates in Judäa und Samaria verwendet.[800]

Die Befürworter der rechtlichen Verbindlichkeit von Res. 181 verweisen auf die allgemeine „international-law-making-power" der GV.[801] Zitiert wird Higgins, die schon früh einen Ausdruck der Staatenpraxis in den Resolutionen der GV sah:

> *„With the development of international organizations, the votes and views of states have come to have legal significance as evidence of customary law … The existence of the United Nations – and especially its accelerated trend towards universality of membership since 1955 – now provides a very clear, very concentrated, focal point for state practice."*[802]

Aus diesen Überlegungen heraus kommen die Mallisons zu folgendem Ergebnis:

> *„Recommendations of the General Assembly may in particular instances have significant legal import."*[803]

Dies soll auch für Resolution 181 zutreffen, da sie eine 2/3 Mehrheit vorweisen kann.[804]

Die UNO-Charta macht aber in Art. 14 klar, dass die Generalversammlung in Sachen Weltfrieden lediglich Empfehlungen abgeben kann. Die Vorstellung einer quasi legislativen Funktion der GV in diesem Bereich findet in der Charta nicht die geringste Stütze. Darum wird auch überwie-

---

799 Stoyanovsky, The Mandate for Palestine, London/New York/Toronto 1928, S. 80

800 „Israel (occupied) more land than that allotted to it under the Partition Plan." Al-Qasem, The Draft Basic Law for the Palestinian National Authority during the transitional period, S. 104, in: Cotran/Mallat (Ed.), The Arab-Israeli Accords: Legal PerspectivesLondon 1996; Mallisons, Resolutions, New York 1979, S. 26

801 vgl. Mallisons, The Palestine Problem, London 1986, S. 145 ff.

802 Higgins, The Development of International Law through the political organs of the UN, London/New York/Toronto 1963, S. 2

803 Mallisons, The Palestine Problem, London 1986, S. 150

804 Mallisons, a. a. O., S. 171

gend eine „international-law-making-power" der GV abgelehnt.[805] In seinem Sondervotum im Voting Procedure Case äußert Richter Lauterpacht:

> *„But, in general (resolutions of the GA) are in the nature of recommendations and it is in the nature of recommendations that, although on proper occasions they provide a legal authorization for Members determined to act upon them individually or collectively, they do not create a legal obligation to comply with them."*[806]

Im Rechtsgutachten „Certain Expenses of the UN" verwarf der IGH die Analogie zum nationalen Verfassungsrecht:

> *"In the legal system of States, there is often some procedure for determining the validity of even a legislative or governmental act, but no analogous procedure is to be found in the structure of the United Nations."*[807]

Betrachtet man das Zustandekommen von Resolutionen der GV mit automatischen Mehrheiten und manchmal zweifelhaftem Inhalt, z. B. Res. 3379, in der Zionismus mit Rassismus und Apartheid gleichgesetzt wurde,[808] so kann man nur konstatieren, dass eine GV mit „international-law-making-power" wohl nicht wünschenswert oder dem internationalen Frieden dienlich wäre.[809] Man muss berücksichtigen, dass gerade viele Resolutionen, die sich mit der Situation im Nahen Osten befassen, unter Druck der OAPEC-Staaten und des kommunistischen Blocks zustande gekommen sind. Viele westliche Staaten waren zum Zeitpunkt des Einsatzes der Ölwaffe durch die arabischen Staaten im Jahre 1973 zu fast 75 % von arabischem Öl abhängig,[810] und wurden dadurch gezwungen, sich politisch opportun zu verhalten. Resolutionen der GV, die in dieser Zeit entstanden sind, weisen teilweise eine regelrechte Pervertierung des Völkerrechts auf. Z. B. wird in Res. 34/65B vom 29. November 1979 erklärt, das Camp David Abkommen, ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen Israel und Ägypten, sei nichtig.[811]

Angesichts dieser Negativbeispiele kann eine allgemeine Rechtssetzungsbefugnis der UN-Generalversammlung nicht angenommen werden und daher auch Res. 181 keine rechtliche Bindungswirkung zugesprochen werden.

---

805 vgl. die Nachweise bei Stone, Israel and Palestine, Baltimore and London 1981, S. 29 ff.

806 Voting Procedure Case, ICJ Reports 1955, S. 115

807 ICJ Reports 1962, S. 168

808 Res. 3379 (XXX) vom 10. November 1975; zu diesem Thema vgl. auch United Nations, The United Nations and Apartheid 1948-1994, The UN Blue Book Series, Vol. 1, New York 1994.

809 So auch Stone, Israel and Palestine, Baltimore and London 1981, S. 35

810 vgl. Map 7 in: Stone, Israel and Palestine, Baltimore and London 1981, S. 142

811 "Declares that the Camp David Accords and other agreements have no validity …"

Umso erstaunlicher ist das Verhalten vieler arabischer Staaten, jener Res. doch eine Bindungswirkung zuzusprechen, obwohl das Arab Higher Committe damals dem Teilungsplan sehr feindselig gegenüberstand:

> *„(Any attempt) to establish a Jewish State in Arab territory … (would be) an act of aggression which will be resisted in self-defense by force."*[812]

Somit wäre, selbst wenn die Partition Resolution Rechtsverbindlichkeit besäße, bezüglich der erhobenen arabischen Ansprüche wohl der Einwand des venire contra factum proprium möglich.

Nach dem oben gesagten erscheint die Annahme einer rechtlich verbindlichen Res. 181, wohl mit der Folge einer teils israelischen, teils arabischen Souveränität in „Palästina", wenig überzeugend.

3. Die Eroberung Judäas und Samarias durch Transjordanien 1948/49

Am 15. Mai 1948, dem Tag, an dem Großbritannien das Palästina-Mandat für beendet erklärte, griffen sechs arabische Armeen den zuvor gegründeten Staat Israel an: Vom Norden und Nordosten Libanon und Syrien, verstärkt durch irakische Truppen, von Osten her in Richtung Judäa und Samaria Transjordanien unterstützt durch Saudi-Arabien, und vom Südwesten her über die Sinaihalbinsel gegen die Negev-Wüste und Gaza, Ägypten.[813] Die Juden gerieten stark unter Druck, schlugen aber nach zehn Tagen erfolgreich zurück. Der erste, aber letztlich von keinem beachtete Waffenstillstand wurde am 11. Juni 1948 geschlossen.[814] In der Folgezeit verzeichnete Israel militärisch immer größere Geländegewinne, bis schließlich von Anfang bis Mitte 1949 mit den wichtigsten Feindstaaten länger andauernde Waffenstillstandsvereinbarungen geschlossen wurden.[815]

Die arabischen Staaten versuchten, ihr Vorgehen völkerrechtlich als humanitäre Intervention zu rechtfertigen. Ägypten äußerte sich gegenüber dem UN-Sicherheitsrat folgendermaßen:

> *„… the Egyptian armed forces have started to enter Palestine to establish security and order in place of chaos and disorder which prevailed … The Royal Egyptian Government cannot … in face of … brutal crimes against humanity in a contiguous country and against the Arabs of Palestine … remain inactive…*

---

[812] zitiert in: Quigley, Palestine and Israel, A Challenge to Justice, Durham and London 1990, S. 44

[813] Stone, Israel and Palestine, Map 4, Baltimore and London 1981, S. 139

[814] Stone, a. a. O.

[815] z. B. mit Ägypten, Libanon, Transjordanien und Syrien, Malanczuk, Israel: Status, Territory and occupied Territories, EPIL, Bd. II, S. 1481

> *This intervention has no other object in view except the restoration of security and order in Palestine … until a just and equitable solution is reached.*"[816]

Ähnlich äußerte sich auch König Abdullah von Transjordanien:

> *„(we) were compelled to enter Palestine to protect unarmed Arabs against massacres…"*[817]

In der Tat war es Monate vor dem 15. Mai 1948 schon zu Kämpfen zwischen Guerillas beider Seiten gekommen. Dabei wurden auch Zivilisten in Mitleidenschaft gezogen, wie z. B. in Deir Yassin, ein Vorfall, dessen Einordnung als absichtliches Massaker nicht zweifelsfrei geklärt ist.[818] Es handelte sich um bürgerkriegsähnliche Zustände, in denen allerdings die Juden militärisch die Oberhand behielten. In Res. 46 des SR vom 17. April 1948 wurden beide Parteien, vertreten durch das „Arab Higher Committee" und die „Jewish Agency" aufgefordert, die Feindseligkeiten einzustellen.[819] In dieser Resolution wird nicht etwa der jüdischen Seite die Schuld an den Feindseligkeiten zugesprochen, wie man es nach der zitierten Ägyptischen Äußerung hätte erwarten können. Die Aufforderung, das Eindringen bewaffneter Banden nach Palästina zu verhindern, richtet sich an die arabische Seite.[820] Die Situation war nicht, wie von arabischer Seite dargestellt, derart, dass die Aggression hauptsächlich von den Juden ausging, mit den Arabern als Opfer. Insoweit sind die Darstellungen Ägyptens und Transjordaniens vor dem Sicherheitsrat unzutreffend. Die Aussage Ägyptens, man wolle in Palästina eine gerechte Lösung schaffen, ist purer Zynismus. Eine solche gerechte Lösung hätte darin bestanden, Israel zu zerstören, wie es immer wieder geäußert wurde.[821]

Die vorgebrachten Rechtfertigungsversuche wurden daher im Sicherheitsrat auch als unglaubwürdig angesehen. Denn auch wenn in Palästina teilweise chaotische Zustände herrschten, so existierte doch in den jüdisch kontrollierten Gebieten eine funktionierende staatliche Ordnung. Diese jüdisch kontrollierten Gebiete wurden jedoch auch von den arabischen Armeen angegriffen,[822] was deutlich macht, dass es sich bei dem angeblichen Ziel, Ordnung zu schaffen, nur um einen Vorwand handelte. Auch wären die arabischen Staaten als fremde Ordnungsmacht nicht zu einem

---

816 Egyptian Communication sent to the SC on May 15, 1948, U.N. Doc. S/743

817 U.N. Doc. S/748

818 vgl. Quigley, Palestine and Israel, Durham and London 1990, S. 58

819 Res. 46 des SR vom 17. April 1948, in: Wengler/Tittel, a. a. O., S. 43

820 vgl. 1. lit. b der Resolution.

821 Z. B. am 27. Mai 1967 vom ägyptischen Präsidenten Nasser: „Our basic objective will be the destruction of Israel!", zitiert in Stone, Israel and Palestine, Baltimore and London 1981, S. 141

822 Map 4 bei Stone, Israel and Palestine, Baltimore and London 1981, S. 139

Eingreifen legitimiert gewesen, wie der Vertreter der Ukraine im SR feststellte:

> *„None of the States whose troops have entered Palestine can claim that Palestine forms part of its territory...*[823]
> *an armed struggle is taking place in Palestine as a result of the unlawful invasion by a number of States of the territory of Palestine …"*[824]

Derart international an den Pranger gestellt starteten die arabischen Staaten einen zweiten Rechtfertigungsversuch. Sie beriefen sich auf Art. 52 SVN, der Maßnahmen regionaler Organisationen zur Wahrung des Weltfriedens erlaubt. Die involvierten Staaten sahen ihre Invasion als Maßnahme der „League of Arab States" zur Wahrung der internationalen Sicherheit.[825] Dieses Vorbringen ist jedoch rechtlich wenig fundiert, bestimmt doch Art. 53 I S. 2 eindeutig, dass ohne Ermächtigung des Sicherheitsrates Zwangsmaßnahmen aufgrund regionaler Abmachungen nicht ergriffen werden dürfen. Daher fiel die Kritik des US-amerikanischen Vertreters im Sicherheitsrat, Senator Austin, an den Äußerungen der arabischen Staaten auch recht harsch aus:

> *„Their statements are the best evidence we have of the international character of this aggression … Therefore here we have the highest type of the international violation of the law: the admission of those who are committing this violation."*[826]

Aus diesen Gründen sind sich die meisten Völkerrechtler darüber einig, dass die arabische Invasion am 15. Mai 1948 in Israel völkerrechtswidrig war.[827]

Dennoch wurde der rechtswidrige Zustand perpetuiert: Am 20. September 1948 wurde unter Mufti al Husseini, jenem Mann, der sich mit Hitler gegen die Juden verbündet hatte, eine unabhängige Palästinensische Regierung für die West Bank proklamiert.[828] Nur wenige Tage später, am 1. Oktober 1948, wurde auf der Konferenz von Jericho König Abdullah von

---

[823] Diese Äußerung nimmt wohl Bezug auf das zitierte Statement Ägyptens, in dem Kontiguität angeführt wird.

[824] S.C.O.R., 297th meeting of May 20, 1948, S. 5, 7

[825] vgl. die Antworten Ägyptens, Syriens, Iraks und des Libanon zum Fragebogen über ihre rechtliche Rechtfertigung der Intervention, übermittelt durch den Sicherheitsrat, S.C.O.R., 301st meeting of May 22, 1948, S. 7 ff.

[826] S.C.O.R., 302nd meeting of May 22, 1948, S. 41-42

[827] Blum, The Missing Reversioner: Reflections on the Status of Judea and Samaria, Israel Law Review 1968, S. 283; Malanczuk, Israel: Status, Territory and occupied Territories, EPIL, Bd. II, S. 1492; Stone, Israel and Palestine, Baltimore and London 1981, S. 127; Gerson, Trustee-Occupant: The Legal Status of Israel's Presence in the West Bank, Harvard Int. Law Journal 1973 (14), S. 36

[828] Sykes, Cross Roads to Israel, London 1967, S. 375-76

Transjordanien zum Souverän der Westbank erklärt, angeblich durch freiwillige Zustimmung der „Palästinensischen Regierung".[829] Bei dieser „unification of two sister countries"[830] handelte es sich in Wahrheit um die Unterjochung des schwächeren Bruders durch den stärkeren. Daher protestierte auch die „League of Arab States" gegen das Vorgehen Abdullahs.[831]

Dennoch wurde die „West Bank" am 24. April 1950 formell von Transjordanien, das sich danach offiziell als Jordanien bezeichnete, annektiert.[832] Diese „Fusion" wurde lediglich von Pakistan[833] und Großbritannien anerkannt.[834] Als die Israelis die „West Bank" 1967 zurückerobert hatten und nunmehr die Verwaltung des Gebiets übernahmen, wurden in arabisch dominierten Gemeinden wie Hebron jüdische Anwälte vom zuständigen Magistrat als illegitim abgewiesen, da es sich bei der „West Bank" um einen integralen Teil Jordaniens unter der Souveränität König Husseins handele.[835]

Fraglich ist, ob die Ansicht des Magistrats wirklich zutreffend ist, also Transjordanien durch die Eroberung Judäas und Samarias 1948 und die formelle Annexion 1950 rechtmäßiger Souverän über die Gebiete geworden ist. Dies könnte man unter Effektivitätsgesichtspunkten annehmen, denn Jordanien hat dort eine funktionierende Verwaltung etabliert und das Gebiet staatsrechtlich inkorporiert. In diesem Zusammenhang muss jedoch das Prinzip *ex iniuria non oritur ius* berücksichtigt werden.[836] Das Völkerrecht hat sich in dieser Beziehung im Vergleich zu früheren Jahrhunderten eindeutig geändert. 1932 wurde die sog. Stimson-Doktrin, nach der ein Zustand, der aus einem Verstoß gegen den Briand-Kellog-Pakt[837] vom 27. August 1928 resultiert, nicht anerkannt werden darf, durch die Völkerbundversammlung zur rechtlichen Verpflichtung erhoben.[838] Ebenso wurde die Nichtanerkennung eines Gebietserwerbes durch militärische Gewalt 1938 auf der Lima-Konferenz als fundamentales Völkerrechtsprinzip ganz Amerikas hervorgehoben.[839] Auch die UNO-Charta verbietet in Art. 2 (4) grundsätzlich die zwischenstaatliche Gewaltanwendung. Aufgrund der ge-

829 Gerson, a. a. O., S. 37

830 Policy Statement of the Government of Trans-Jordan adopted by the Council of Ministers, Dec. 7, 1948 and affirmed by Trans-Jordan's Padiament, Dec. 13, 1948

831 Gerson, a. a. O., S. 38

832 Blum, The Missing Reversioner, Israel Law Review 1968, S. 288

833 Einzig Pakistan anerkannte auch die Einverleibung der Altstadt Jerusalems in das jordanische Staatsgebiet.

834 Gerson, a. a. O., S. 38

835 Entscheidung von Magistrat Hussein El-Shajuchi vom 5. Februar 1968, zitiert in Blum, a. a. O., S 280

836 vgl. Blum, Historic Titles in International Law, Den Haag 1965, S. 4

837 Art. 1: "Die hohen vertragsschließenden Teile erklären feierlich im Namen ihrer Völker, dass sie die Inanspruchnahme des Krieges zur Lösung internationaler Streitigkeiten verurteilen und auf ihn als Werkzeug staatlicher Politik in ihren Beziehungen zueinander verzichten."

838 Jennings, The Acquisition of Territory in International Law, Manchester 1963, S. 57

839 a. a. O., S. 57 f.

schilderten Entwicklung des Völkerrechts zu einem Verbot des Angriffskrieges kommt Sir Hersch Lauterpacht zu dem Schluss, dass die Resultate solcher Kriege keinen rechtlichen Effekt haben dürfen:

> *„Moreover, in so far as war or force or threats of force constitute an internationally illegal act, the results of that illegality … cannot produce legal rights for the benefit of the law-breaker. That principle* – ex iniuria jus non oritur – *recognized by the doctrine of international law and by international tribunals, including the highest international tribunal, is in itself a general principle of law.*"[840]

Demnach kann, unter Anwendung des Prinzips *ex iniuria non oritur ius*, die Eroberung und Annexion Judäas und Samarias durch Transjordanien keine rechtlichen Wirkungen entfalten. Somit hat Transjordanien bzw. Jordanien keinen Rechtstitel über das Gebiet erworben. Jordanien hatte lediglich die Position eines „belligerent occupant", der militärische Autorität über das Gebiet ausüben, dieses aber nicht rechtsgültig annektieren durfte.[841]

4. Die Eroberungen Israels im 6-Tage-Krieg

Am 5. Juni 1967 um 0700 h MEZ (0900 Ortszeit) begann der sog. 6-Tage-Krieg mit einem massiven Vorstoß Israels gegen seine Arabischen Nachbarn auf drei Fronten, einmal im Norden Syrien/Libanon,[842] im Osten Jordanien, das allerdings Israel zuerst angegriffen hatte, und im Südwesten Ägypten.[843] Daraufhin erklärten Kuwait, Sudan, Jemen und Algerien Israel den Krieg. Am ersten Kriegstag wurde von der israelischen Luftwaffe, die über das Mittelmeer das ägyptische Radar unterflogen hatte, praktisch die gesamte am Boden stehende Luftwaffe Ägyptens vernichtet.[844] Auch die Landstreitkräfte Israels verzeichneten überwältigende Erfolge: Bereits am 6. Juni wurden Gaza und die Altstadt Jerusalems erobert, im Südwesten rückten Panzereinheiten in Richtung Sinai-Halbinsel vor. Am 9. Juni standen die Israelis am Suez-Kanal und kontrollierten die gesamte Sinai-Halbinsel. Es wurde ägyptisches Kriegsgerät in großen Mengen erbeutet.[845] Auch an

---

[840] Report on the Law of Treaties made in 1953 for the ILC, Yearbook of the ILC 1953, vol. II, S. 148

[841] Blum, The Missing Reversioner, Israel Law Review 1968, S. 288; Stone, The Middle East under Cease-Fire, Sydney 1967, S. 12; vgl. Stone, Legal Controls of International Conflict, New York 1954, S. 720

[842] Zum Zeitpunkt des Krieges hatten sich Ägypten und Syrien zur Vereinigten Arabischen Republik (VAR) zusammengeschlossen.

[843] AdG 1967, S. 13228 unter Berufung auf AFP, UPI, AP, TAP, TASS, Reuter, AD, Wireless Bulletin, UN-Press Release, Le Monde, NZZ, IHT, The Times, FAZ, L'Orient, al-Ahram und Jerusalem Post.

[844] Vgl. die Erklärung des Oberkommandierenden der israelischen Luftwaffe General Mordechai Hod vom 7. Juni 1967, AdG, a. a. O.

[845] z. B. die unversehrten Munitionslager und Depots von 7 Divisionen und eine intakte Raketenbasis.

der syrischen Front hatte Israel große Teile Galiläas eingenommen. Am 11. Juni wurden die Kampfhandlungen eingestellt.[846]
Zu fragen ist nun, inwieweit Israel zu seinen militärischen Aktionen völkerrechtlich legitimiert war. Dies setzt das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs i.S.d. Art. 51 SVN seitens der Arabischen Staaten voraus. Dieser liegt jedenfalls auf Seiten Jordaniens vor, jedoch könnte das Verhalten der VAR im Vorfeld des Krieges auch unter dem Begriff des „bewaffneten Angriffs" subsumiert werden.
Am 22. Mai 1967 wurde der Golf von Akaba für israelische Schiffe durch die VAR unter dem ägyptischen Präsidenten Nasser gesperrt.[847] Dadurch waren die israelischen Handelsschiffe mit dem Ziel Asien gezwungen, über das Mittelmeer ganz Afrika zu umfahren, denn der Suez-Kanal war für israelische Schiffe ebenfalls gesperrt.[848] Der Hafen Eilat im südlichen Negev war für Israel durch die Blockade praktisch nutzlos. Zweifellos handelt es sich bei der Blockade des Schiffsverkehrs eines anderen Staates um eine Verletzung der Neutralitätspflicht im Seekrieg.[849] Zusätzlich wurden durch die VAR an der Nord- und Westgrenze Israels massive Truppenverbände konzentriert.[850] Außerdem war der östliche Nachbar Israels, Jordanien, mit der VAR verbündet,[851] so dass Israel an drei Fronten bedroht war. Ein weiteres Alarmsignal war die Aufforderung Ägyptens vom 18. Mai an die UNEF-Truppen,[852] sich vom Gaza-Streifen und der israelisch-ägyptischen Demarkationslinie auf der Sinai-Halbinsel zurückzuziehen.[853] Am 29. Mai ließ sich Präsident Nasser von der Nationalversammlung mit Sondervollmachten ausstatten, die ihn zu militärischen Maßnahmen ermächtigten.[854]
Drei Tage zuvor hatte er in einer Rede vor einer Delegation der Internationalen Union der arabischen Arbeiter in Kairo folgendes erklärt:

> *„Wir werden unsere Rechte auf den Golf von Akaba nicht preisgeben. Der Kampf mit Israel wird ein totaler Kampf sein. Die Schlacht wird nicht auf Syrien oder die VAR be-*

[846] Die an der syrisch-israelischen Front eingesetzten UN-Beobachter meldeten die „Befolgung der Feuereinstellung" in jeder Weise.

[847] AdG 1967, S. 13216

[848] AdG 1967, S. 13217

[849] Scheuner, Neutralitätsrechte und –pflichten im Seekrieg, Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. II, 2. Aufl., Berlin 1961, S. 603

[850] AdG 1967, S. 13217; Gerson, Trustee-Occupant: The Legal Status of Israel in the West Bank, HILJ, 1973 (14), S. 18

[851] Gerson, a. a. O., S. 15

[852] (United Nations Emergency Force); diese Einheit diente als Puffer zwischen Ägypten und Israel nach der Auseinandersetzung um den Suez-Kanal 1956

[853] AdG 1967, S. 13217

[854] AdG 1967, S. 13221

schränkt bleiben. Unser grundlegendes Ziel in dieser Schlacht wird die Zerstörung Israels sein.'[855]

Man musste also realistischerweise annehmen, dass ein arabischer Schlag gegen Israel unmittelbar bevorstand. Gegenüber Israel sind schon im Vorfeld derart feindselige Akte, nämlich die Blockade des Golfs von Akaba, die Truppenkonzentration an der Grenze und die Quasi-Kriegserklärung Nassers, begangen worden, dass man vom Vorliegen einer „armed attack" im weiteren Sinne sprechen könnte.[856] Dies äußerte so auch der israelische Außenminister vor der UN-Generalversammlung:

„Never in history have blockade and peace existed side by side. From May 24 onward, the question of who started the war or who fired the first shot became momentously irrelevant … From the moment at which the blockade was imposed, active hostilities had commenced and Israel owed Egypt nothing of her charter rights."[857]

Selbst wenn man dieser Argumentation nicht folgt, müsste man Israel wenigstens das Recht eine Präventivschlages zubilligen. Israel konnte aufgrund seiner geringen territorialen Ausdehnung und des Besitzes der wichtigsten strategischen Punkte durch seine Gegner[858] nicht einen Erstschlag abwarten, ohne das Risiko seines eigenen Unterganges einzugehen. Art. 51 der UNO-Charta kann aber einen Staat nicht dazu verpflichten, seinen eigenen Untergang sehenden Auges abzuwarten. Dies stünde im Widerspruch zu dem Grundsatz der „territorialen Unversehrtheit und politischen Unabhängigkeit" gem. Art. 2 Ziff. 4 SVN. Daher anerkennt auch Franck das Vorgehen Israels im 6-Tage-Krieg als legitime Ausübung des Selbstverteidigungsrechts:

„Perhaps only in the case of Israel's invasion of the Arab states in 1967 does it seem at all convincing, on the facts, that the use of force was truly pre-emptive in a strict sense, i. E. undertaken in a reasonable anticipation of an imminent large-scale armed attack of

---

855 AdG 1967, S. 13220

856 Eugene Rostow sah schon die Blockade des Golfs von Akaba als Auslöser für Selbstverteidigung gem. Art. 51 SVN an, da Israel 1957 klar gemacht hatte, dass es eine Verletzung der freien Durchfahrt durch jene Meeresstrasse als eine Attacke, die zur Selbstverteidigung berechtigt, ansehen werde, vgl. Rostow, Proceedings of the Am. Soc. Of Int. Law 64 (1970), S. 67, zitiert in Gerson, a. a. O., S. 20; vgl. auch das Statement des israelischen Außenministers 1957 vor der GV: "interference, by armed force, with ships of Israeli flag exercising free and innocent passage in the Gulf of Aqaba and through the Straits of Tiran, will be regarded by Israel as an attack entitling it to exercise its inherent right of self-defense under Article 51 of the Charter…", G.A.O.R., Bd. 12, Supp. 10, S. 1275

857 Israeli Foreign Minister Abb Eban, Speech before the GA in June 19, 1967, zitiert bei Gerson, Trustee-Occupant: The Legal Status of Israel's Presence in the West Bank, HILJ 1973 (14), S. 19

858 In den Grenzen vor 1967 war Syrien im Besitz der Golanhöhen, von denen aus Israel mit Artilleriefeuer eingedeckt werden konnte; Jordanien hielt mit Judäa und Samaria das strategisch ähnlich wichtige Gebirge Ephraim, vgl. Carta, Secure and Recognized Boundaries, Jerusalem 1971, S. 35

> *which there was substantiated evidence. The territorial smallness of Israel, moreover, may make more plausible that country's case for striking first, least a first blow even with conventional weapons by the other side would be as decisive as a nuclear blow would be against a larger nation."*[859]

Würde man dagegen danach fragen, wer den ersten Schuss abgegeben hat, müsste man wohl zu dem Ergebnis kommen, dass Israel Aggressor war. Zwar hat Jordanien um 0930 GMT das Feuer gegen Israel zuerst eröffnet, zuvor hatte Israel aber bereits Ägypten angegriffen, so dass Jordanien sich möglicherweise auf kollektive Selbstverteidigung berufen konnte.[860] Eine solche Betrachtungsweise ist aber abwegig. Steht ein Staat wie Israel erwiesenermaßen in seiner Existenz bedroht mit dem Rücken zur Wand, ist ein Abwarten des ersten Schusses durch den Gegner überflüssig und kann nicht Verpflichtung des Völkerrechts sein.

Aus diesem Grund hält auch die überwiegende Anzahl der Völkerrechtler das Verhalten Israels im 6-Tage-Krieg für eine legitime Ausübung des Selbstverteidigungsrechts.[861]

Bez. Jordanien ist noch hinzuzufügen, dass es Israel zuerst angegriffen hat, obwohl Israel Jordanien zugesichert hatte, es nicht anzugreifen, wenn es sich neutral verhalte.[862] Auch scheint die Annahme des Bündnisfalles nicht überzeugend, wenn man von einem ersten materiellen Angriff durch Ägypten und nicht Israel ausgeht.

Aus diesen Gründen scheiterten Versuche seitens der Sowjetunion, Israel in der Generalversammlung und im Sicherheitsrat als Aggressor i. S. d. Art. 51 SVN zu brandmarken.[863]

Man kann daher begründeterweise annehmen, dass die Eroberungen Israels im 6-Tage-Krieg im Einklang mit dem Völkerrecht waren und daher das Prinzip *ex iniuria non oritur ius* zumindest auf Israel nicht anwendbar ist. Somit stehen die militärischen Aktionen Israels 1967 dem möglichen Erwerb eines Titels über das Gebiet des Palästina-Mandats nicht entgegen.

5. Der gegenwärtige Status von Judäa und Samaria, den Golanhöhen und dem Gaza-Streifen

Wie erinnerlich, hält Israel die in der Überschrift bezeichneten Gebiete seit dem 6-Tage-Krieg besetzt. Teile der Golanhöhen wurden im Gegensatz zu den anderen Gebieten formell in das eigene Staatsgebiet inkorporiert.[864] Die

---

859 Franck, Who killed Article 2 (4), AJIL 1970 (64), S. 821

860 Interview with King Hussein, Der Spiegel, Sept. 4, 1967, S. 96

861 vgl. die Nachweise bei Gerson, a. a. O., S. 17

862 Gerson, a. a. O., S. 14-15 ff.

863 Draft Resolutions, U.N. Docs., A/L52, A/L519, A/2524, A/L525; Für den SR: U.N. Docs., S/7951, S/7951/Rev. 1, S/7951/Rev. 2, S/PV. 1360 (1967)

864 Malanczuk, Israel: Status, Territory and Occupied Territories, EPIL, Bd. II, S. 1489

Zugehörigkeit der genannten Gebiete zu Israel wird kontrovers beurteilt. Insbesondere in der Frage der Besiedelung Judäas und Samarias werden unterschiedliche Positionen vertreten.[865] Auch wenn das Recht Israels, in den Gebieten zu siedeln, nicht immer bestritten wird, so wird doch politischer Druck gegen eine Besiedelung ausgeübt.[866]

Die Lösung der Siedlungsfrage hängt auch davon ab, ob man Israel lediglich den Status eines „belligerent occupant", wie zuvor Jordanien, zubilligt, oder es als rechtmäßigen Souverän und Inhaber eines Rechtstitels über die fraglichen Gebiete ansieht. Es kommen insgesamt vier Tatbestände in Betracht, mittels derer Israel einen Titel bez. der Gebiete erworben haben könnte.

Zunächst könnte man an einen „defensive conquest" denken. Wie vorangegangen ausgeführt ist es unbestritten, dass die Eroberung eines Gebietes durch Initiierung eines Angriffskrieges dem Eroberer keinen rechtmäßigen Titel verschaffen kann. Dies verhindert das Prinzip *ex iniuria non oritur ius*. Jenes Prinzip greift jedoch nicht, wenn ein Staat in Ausübung völkerrechtsgemäßer Selbstverteidigung Gebiete erobert, denn dann liegt ja keine „iniuria" vor. Aus diesen Überlegungen heraus wird teilweise die Rechtserheblichkeit eines „defensive conquest" bejaht.[867] Elihu Lauterpacht verweit auf das Fehlen des Merkmals „unlawful" beim „defensive conquest":

> *Territorial change cannot properly take place as a result of the unlawful use of force. But to omit the word unlawful is to change the substantive content of the rule and to turn an important safeguard of legal principle into an aggressor's charter."*[868]

In der Tat wäre es wenig überzeugend, wenn sich der Aggressor gegenüber seinem wehrhaften Opfer auf das Gewaltverbot gem. Art. 2 (4) SVN beruft, wie es die arabischen Staaten gegenüber Israel tun.

Außerdem wäre ein Ausschluss des „defensive conquest" aus rechtssoziologischen Gründen[869] unvernünftig. Der Aggressor müsste nämlich höchstens damit rechnen, sich von erobertem Gebiet wieder zurückzuziehen; den Verlust eigenen Gebietes müsste er nicht befürchten. Dadurch wird der Anreiz, Nachbarstaaten anzugreifen, um sich deren Gebiete ein-

---

865 In etlichen UNO-Publikationen wird der Standpunkt vertreten, die Besiedelung der Gebiete verstoße gegen Art. 49 der IV. Genfer Konvention, vgl. United Nations, The Origins and Evolution of the Palestine Problem, New York 1990, S. 252; United Nations, Israeli Settlements in Gaza and the West Bank, Part II, New York 1984, S. 1 ff.; United Nations, The Question of Palestine 1979-1990, New York 1991, S. 29

866 vgl. der Rat von Bundeskanzler Schröder an den israelischen Ministerpräsidenten Ariel Scharon zu „flexiblerer Siedlungspolitik", FAZ vom 6. Juli 2001

867 Schwebel, What Weight to Conquest, AJIL 1970 (64), S. 347

868 Lauterpacht, Jerusalem and the Holy Places, London 1969, S. 52

869 Zum soziologischen Aspekt des Völkerrechts vgl. Stone, Problems Confronting Sociological Inquiries Concerning International Law, RdC 1956 (89), S. 61 ff.

zuverleiben, erhöht, denn der Aggressor hätte keine ernsthaften Sanktionen zu erwarten.

Die UNO hat im Falle des Korea-Krieges Geländegewinne des Südens teilweise anerkannt: Der Aggressor, der vom Gebiet nördlich des 38. Breitengrades teilweise zurückgedrängt wurde, bleibt von diesem Gebiet ausgeschlossen.[870] Die Demarkationslinie, die früher beim 38. Breitengrad gelegen hatte, wurde nach dem Krieg einfach im Ostteil Koreas nach Norden verschoben.[871]

Demnach spricht einiges dafür, dass Israel durch „defensive conquest" berechtigt ist, die im 6-Tage-Krieg eroberten Gebiete zu annektieren, wie es teilweise de facto schon gemacht wurde.[872]

Als Gegenargument für einen „defensive conquest" Israels wird vielfach Res. 242 des UN-Sicherheitsrates angeführt. Darin heißt es:

> *„1.Affirms that the fulfilment of Charter principles requires the establishment of a just and lasting peace in the Middle East which should include the application of both the following principles:*
> *(i)Withdrawal of Israel armed forces from territories occupied in the recent conflict;*
> *(ii)Termination of all claims or states of belligerency and respect for and acknowledgement of the sovereignty, territorial integrity and political independence of every State in the area and their right to live in peace within secure and recognized boundaries free from threats or acts of force;"*[873]

Vereinzelt wird diese Resolution so ausgelegt, als müsse Israel sich aus sämtlichen besetzten Gebieten zurückziehen.[874] Dagegen spricht jedoch klar die Formulierung und Entstehungsgeschichte der Resolution. Es ist lediglich vom „withdrawal of Israel armed forces from territories occupied" die Rede. Also sind nicht „all armed forces" und auch nicht „the territories occupied" gemeint.[875] Die Resolution wird demnach von Israel beachtet, wenn es nur aus einem Teil des eroberten Gebietes abzieht, wie es mit dem Abzug von der Sinai-Halbinsel, einem Großteil des eroberten Gebietes, bereits geschehen ist.

---

870 Schwebel, a. a. O., S. 347

871 Bindschedler-Robert, Korea, EPIL, Bd. III, S. 87-89

872 z. B. in Ost-Jerusalem. Im Gesetz vom 27. Juni 1967 wurde die israelische Regierung die Jurisdiktion und Administration auf Gebiete in Eretz Israel, also das gesamte Gebiet des Palästina-Mandats, auszudehnen. Bez. Ost Jerusalem wurde diese Ermächtigung mit der „Administrative and Judicial Order No. 1" umgesetzt, Kovetz Hatakanot (subsidiary legislation), 2690 (1967)

873 Res. 242 des SR vom 22. November 1967, zitiert in Lukacs (Ed.), The Israeli-Palestinian Conclict, Cambridge 1992, S. 1 ff.

874 Cattan, Palestine, the Arabs and Israel, London 1969, S. 161

875 Feinberg, On an Arab Jurist's Approach to Zionism and the State of Israel, Jerusalem 1971, S. 126

Bei der Formulierung der Resolution wurde von Indien, Mali und Nigeria die Formulierung „from all the territories" vorgeschlagen, von den Sowjets „withdraw their forces to the positions they held before 5 June 1967". Beide Vorschläge sind ersichtlich gescheitert.[876] Demnach steht Res. 242 der Annahme des Erwerbs eines Rechtstitels durch Israel über die eroberten Gebiete durch „defensive conquest" nicht entgegen.

Weiter kommt noch der Erwerbstatbestand der Okkupation in Betracht. Es wird vertreten, dass nach Beendigung des Mandats ein Souveränitätsvakuum entstanden sei, welches Jordanien wegen der Verletzung des Gewaltverbotes nicht habe rechtmäßig ausfüllen können, wohl aber Israel.[877] Die Annahme eines Souveränitätsvakuums nach Beendigung des Mandates durch Großbritannien überzeugt jedoch nicht. In dem Mandatsgebiet existierte eine funktionierende staatliche Ordnung; überdies war den Juden in den Mandatsbestimmungen das Gebiet als Heimstätte, also als ihr eigener Staat versprochen. Also bestanden rechtlich fundierte Ansprüche, welche zur Begründung der Souveränität des Staates Israel über das Gebiet des Palästina-Mandats herangezogen werden könnten. Klassischer Tatbestand der Okkupation ist die Inbesitznahme herrenlosen Landes, wie z. B. einer bislang unentdeckten Insel.[878] In solchen herrenlosen Gebieten existiert unzweifelhaft ein Souveränitätsvakuum. Für das Gebiet des Palästina-Mandates ist es aber wie gezeigt möglich und wohl überzeugender, durch Auslegung der Mandatsbestimmungen die Souveränität nach Abzug der Briten am Staat Israel festzumachen.

Diesen Ansatz, den man auch als dritten möglichen Erwerbstatbestand bezeichnen könnte, thematisiert auch Eugene Rostow, ein langjähriges Mitglied des State Department. Er verweist darauf, dass gemäß dem Rechtsgutachten im Südwestafrika-Fall die Mandatsbestimmungen weitergelten,[879] bis die in ihnen festgeschriebenen Ziele erfüllt sind. Da raison d'être des Palästina-Mandats die Errichtung einer jüdischen Heimstätte ist, kann es, wie Rostow zutreffend feststellt, den Israelis unmöglich verwehrt sein, in Judäa und Samaria zu siedeln.[880]

So kommt er zu dem Schluss:

> *„It is obvious that Israel's position in the West Bank and the Gaza Strip is much more than that of a belligerent occupant under international law."*[881]

---

[876] U.N. Docs., S/8227, 7 November 1967, p. 1; U.N. Docs., S/8253, 20 November 1967, S. 1

[877] Lauterpacht, Jerusalem and the Holy Places, London 1969, S. 48

[878] Ipsen, Völkerrecht, 4. Aufl., München 1999, § 23, Rn 26

[879] Rostow, „Palestinian Self-Determination": Possible Futures for the Unallocated Territories of the Palestine Mandate, Yale Studies in World Public Order 1979 (5), S. 157

[880] Rostow, a. a. O., S. 159

[881] Rostow, a. a. O., S. 161

Wenn Israel wesentlich mehr als eine Besatzungsmacht ist, spricht einiges dafür Israel als legitimen Souverän auch über die eroberten Gebiete anzusehen, und zwar in konsequenter Anwendung des Rechtsgutachtens im Südwestafrikastreit.

Eine Einschränkung könnte diesbezüglich freilich für die Golanhöhen gelten. Diese waren ursprünglich gemäß den Verhandlungen in Paris Teil des Palästina-Mandats, wurden aber kurze Zeit später an das französische Mandatsgebiet Syrien/Libanon abgetreten, um imperiale Ansprüche der „grande nation" zu befriedigen.[882] Da das Mandat mit dem leicht beschnittenen Gebiet vom Völkerbundrat genehmigt wurde, ist die Abtrennung des Golans höchstens moralisch zu beanstanden. Somit greift der Erwerbstatbestand kraft Mandatsbestimmungen für die Golanhöhen nicht.

Endlich ist noch auf den vierten möglichen Erwerbstatbestand einzugehen, den „historic title". Besondere Schwierigkeit bei der Bestimmung des „historic title" ist die Frage nach dem „critical date", also welches geschichtliche Ereignis zur Lösung der widerstreitenden behaupteten Ansprüche zugrunde gelegt werden soll.[883] Alles, was sich nach dem „critical date" abgespielt hat, wird bei der Entscheidung des Konflikts unberücksichtigt gelassen; daher wird durch die Festsetzung des „critical date" der Fall schon entschieden.[884]

Als mögliches Kriterium zur Festsetzung des „critical date" nennt Sir Gerald Fitzmaurice u. a. den Zeitpunkt, zu dem ein Anspruchsteller zuerst einen Anspruch auf das Gebiet erhoben hat.[885] An dieser Stelle ist eine Auseinandersetzung mit dem ersten Buch Mose erforderlich, in dem Ansprüche des Volkes der Juden dokumentiert sind, welches aber auch von den Gegnern Israels angeführt wird, mit der Behauptung, schon damals seien die „Palästinenser" vertrieben worden.[886]

Der erste Anspruch auf das Gebiet des Palästina-Mandats wurde vor ca. 4000 Jahren durch Abraham erhoben, nachdem ihm Gott das Land Kanaan verheißen hatte:

> *„An jenem Tag schloss der Herr einen Bund mit Abraham und sprach: Deinen Nachkommen habe ich dieses Land gegeben, vom Strom Ägyptens an bis zum großen Strom den Euphratstrom."*[887]

---

882 Carta, Secure and Recognized Boundaries, Jerusalem 1971, S. 21, 23

883 Blum, Historic Titles in International Law, Den Haag 1965, S. 193

884 ICJ, Minquiers and Ecrehos case, Pleadings, Oral Arguments, Documents, vol. II, S. 64

885 Fitzmaurice, The Law and Procedure of the International Court of Justice, 1951-4: Points of substantive Law, Part II, BYBIL 1955-56 (32), S. 23

886 vgl. dazu i. e. FN 179.

887 Genesis, Kapitel 15, Vers 18-19

Nun ist Abraham sowohl Stammvater der Juden als auch der Araber; dass sich aber nur die jüdische Linie unter Isaak auf das Gebiet berufen kann, macht Genesis, Kapitel 28, Vers 13 gegenüber Jakob deutlich:

> *„Ich bin der Herr, der Gott deines Vaters Abraham und der Gott Isaaks; das Land, auf dem du liegst, dir will ich es geben und deiner Nachkommenschaft."*

Von pro-arabischer Seite wird manchmal eingewandt, die Israeliten hätten eine Invasion in das von Kanaanitern und Philistern bewohnte Gebiet unternommen.[888] Damit wird suggeriert, die Juden hätten die „Palästinenser" schon früh aus ihrem angestammten Land vertrieben. Dies ist jedoch historisch unzutreffend. Diejenigen, die sich heutzutage auf „Palästina" berufen sind Araber, also Semiten. Dagegen handelt es sich bei den Kanaanitern um Hamiten[889] und bei den Philistern ebenfalls um ein nicht-semitisches Volk aus dem Mittelmeerraum.[890] Arabische Einflüsse kamen erst 635 A.D. mit der Eroberung durch die Anhänger des Islam in das Gebiet.[891]

Man kann mit Hilfe dieser geschichtlichen Daten durchaus einen „historic title" des Volkes Israel an dem Gebiet des Palästina-Mandats begründen. Somit kann man zusammenfassend feststellen, dass der israelische Anspruch auf Judäa und Samaria, den Gazastreifen und die Golanhöhen durch eine Vielzahl von anspruchsbegründenden Tatbeständen rechtlich fundiert ist. Einige dieser Anspruchsbegründungen entsprechen vielleicht nicht jedem geläufiger Völkerrechtstradition, wie z. B. der „defensive conquest". Blum weist in seinen allgemeinen Ausführungen jedoch zutreffend darauf hin, dass es in territorialen Fragen divergierende Ansätze von „academic" and „practising lawyers" gibt.[892] Dabei fragt der „practising lawyer" eher nach dem „better title".

Es dürfte kein wesentlicher Zweifel daran bestehen, dass Israel „better title" bezüglich der in Rede stehenden Gebiete besitzt. Es ist daher durchaus völkerrechtskonform, Israel als legitimen Souverän über Judäa und Samaria, den Gazastreifen und die Golanhöhen zu bezeichnen. Daher findet auch Art. 49 der IV. Genfer Konvention[893] über das Verbot der Besiedelung besetzter Gebiete keine Anwendung. Allerhöchstens könnte Art. 3 der Konvention über humanitäre Mindestanforderungen in nicht internationalen Konflikten Anwendung finden, denn die „besetzten Gebiete" kann keine andere Vertragspartei als ihr Hoheitsgebiet i. S. d. Art. 2 rechtmäßig

---

888 Cattan, Palestine, The Arabs and Israel, London 1969, S. 3

889 vgl. Genesis, Kapitel 9, Vers 18

890 Lewis, Palestine: On the History and Geography of a Name, International History Review 1980 (2), S. 1

891 Lewis, a. a. O., S. 4

892 Blum, Historic Titles in International Law, Den Haag 1965, S. 2

893 IV.Genfer Abkommen zum Schutze der Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12. August 1949

für sich beanspruchen: Jordanien hat bez. der „West Bank" keinerlei Rechte und ein Palästinenserstaat auf dem Gebiet existiert zweifelsohne nicht.[894]

Dennoch wird auf Israel massiver Druck bez. der Befolgung der gesamten IV. Genfer Konvention ausgeübt.[895] So ist es wohl auch zu erklären, dass Israel nichts unternommen hat, um die „besetzten Gebiete" formell dem eigenen Staatsgebiet einzugliedern und de facto die Genfer Konvention überwiegend beachtet.[896]

6. Der Status von Jerusalem

Der Versuch, Jerusalem einem speziellen Regime zu unterstellen, ist erstmals in der sog. Partition Resolution vom 29. November 1947 unternommen worden:

> *"The City of Jerusalem shall be established as a* corpus separatum *under a special international regime and shall be administered by the United Nations. The Trusteeship Council shall be designated to discharge the responsibilities of the Administering Authority on behalf of the United Nations."*[897]

Obwohl die Kompetenz des Treuhandrates, ein Statut für die internationale Verwaltung Jerusalems zu entwerfen, in der Charta keine Grundlage hat, kam der Rat seinem Auftrag nach und erklärte am 21. April 1948 den Entwurf eines Statuts für genügend ausgearbeitet.[898]

Auch als die Partition Resolution durch den ersten arabisch-israelischen Krieg längst obsolet geworden war, hielt die UN-Generalversammlung noch an ihrer Idee eine *corpus separatum* fest. In Res. 303 vom 9. Dezember heißt es erneut, für Jerusalem solle ein spezielles internationales Regime etabliert werden.[899] Der Treuhandrat beschloss am 4. April 1950 endgültig sein Statut für Jerusalem und forderte Transjordanien und Israel unter Be-

---

894 Der bekannte „Frieden" zwischen Israel und der PLO, das Oslo-Abkommen, sieht lediglich eine eingeschränkte Selbstregierung der „Palästinenser" vor, keinesfalls aber einen zweiten Staat: „The aim of the Israeli-Palestinian negotiations within the current Middle East peace process is, among other things, to establish a Palestinian Interim Self-Government Authority." Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements, vom 13. September 1993. Nach Krieger, Das Effektivitätsprinzip im Völkerrecht, Berlin 2000, S. 161, liegt zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Zeitpunkt der Arbeit 1999) kein Palästinensischer Staat vor.

895 z. B. Res. 271 des SR, vom 15. September 1969: „Calls upon Israel scrupulously to observe the provisions of the Geneva Conventions and international law governing military occupation."

896 Gerson, a. a. O., S. 12

897 Res. 181 (II), vom 29. November 1947, zitiert in: Lapidoth/Hirsch, a. a. O., S. 48

898 Res. 34 (II) des TR, vom 21. April 1948:"Decides that the statute is now in satisfactory form." Zitiert in Wengler/Tittel, a. a. O., S. 45

899 Res. 303 (IV), vom 9. Dezember 1949: „The City of Jerusalem shall be established as a *corpus separatum* under a special international regime." Zitiert in Wengler/Tittel, a. a. O., S. 80

zug auf Res. 303 zur Implementierung des Statuts auf.[900] Das Statut sah die Demilitarisierung und Neutralisierung der Stadt vor.[901] Es sollte die Freizügigkeit und der freie Zugang zu religiösen Stätten garantiert werden. Außerdem sollte der freie Güterverkehr gewährleistet sein. Man hatte vor, Jerusalem in eine israelische, eine jordanische und eine internationale Zone aufzuteilen. Letztere sollte unter der Souveränität der UNO stehen und vom Treuhandrat überwacht werden. Der Treuhandrat sollte einen Gouverneur für die „holy places" ernennen.

Ein Resolutionsentwurf anlässlich der fünften Sitzung der GV, in dem die betroffenen Staaten aufgefordert wurden, die Etablierung eines internationalen Regimes für Jerusalem umzusetzen, fand jedoch nicht die erforderliche 2/3-Mehrheit für wichtige Fragen. Daher geriet der Vorstoß bez. eines *corpus separatum* rasch in Vergessenheit.

Dies sollte sich jedoch ändern, als Israel im 6-Tage-Krieg ganz Jerusalem eroberte. In Res. 2253 wird Israel aufgefordert, alle Maßnahmen zu unterlassen, die den Status Jerusalems ändern könnten:

> *„Calls upon Israel to rescind all measures already taken and to desist from taking any action which would alter the status of Jerusalem."*[902]

Ähnlich lauter Res. 252 des Sicherheitsrates vom 21. Mai 1968:

> *„Urgently calls upon Israel to rescind all such measures already taken and to desist forthwith from taking any further action which tends to change that status."*[903]

Auf Res. 252 verweisen auch die nachfolgenden Res. 267[904] und 298.[905] Aus all diesen Resolutionen wird von manchen zweierlei geschlossen:

Wenn in den Resolutionen vom Status Jerusalems die Rede ist, meint man damit den rechtlichen Status als *corpus separatum*.[906] Dieser rechtliche Status für Jerusalem werde außerdem durch die Kette der Resolutionen rechtlich fundiert.[907]

---

900 „To request from the two Governments their full co-operation in view of paragraph II of General Assembly resolution 303 (IV) of December 1949." Res. Des TR 232 (IV), vom 4. April 1950, in: Wengler/Tittel, a. a. O., S. 85

901 vgl. Report by the President of the TC, Yearbook of the UN 1950, S. 335

902 Res. 2253 (ES-V) vom 4. Juli 1967

903 Res. des SR 252 vom 21. Mai 1968, in: Wengler/Tittel, a.a. O., S. 189

904 Vom 3. Juli 1969.

905 Vom 25. September 1971.

906 „However, it must be noted that the first operative paragraph of resolution 298 in reaffirming resolution 252 retains its standard of the legal status of Jerusalem which is the *corpus separatum*." Mallisons, Resolutions, New York 1979, S. 53

907 Mallisons, Resolutions, New York 1979, S. 54

Diese Ansicht übersieht jedoch, dass in sämtlichen Resolution außer Res. 252 para. 2 nur von „status" und nicht „legal status" die Rede ist.[908] Zusätzlich wird übersehen, dass die Ausgangsresolution, auf die angeblich in den Resolutionen des SR verwiesen wird, nämlich die „Partition Resolution" 181 keinerlei rechtliche Bindungswirkung besitzt und somit nicht für Jerusalem den international zu beachtenden Status eines *corpus separatum* festlegen konnte.[909] Außerdem verweist Res. 292 des SR lediglich auf seine vorigen Resolutionen 252 und 267, die beide nicht auf Resolutionen der GV mit dem Inhalt des *corpus separatum* verweisen.[910] Daher kann die Forderung, den Status Jerusalems zu erhalten, nur bedeuten, die freie Religionsausübung in der Stadt sicherzustellen, eben den Status Jerusalems als Sitz verschiedener heiliger Stätten. Dass Israel diesen besonderen Status achtet und die Internationalisierung der Stadt zum gegenwärtigen Zeitpunkt schlicht überflüssig ist, zeigt die Geschichte. Als die Stadt noch zwischen Israel und Jordanien geteilt war, zeigte lediglich Jordanien, dass es freie Religionsausübung auf seinem Territorium nicht gewährleistet, indem es Juden den Zugang zu den heiligen Stätten im Ostteil verweigerte und jüdische Gräber schändete.[911] Dennoch war die Frage der freien Religionsausübung in den Jahren 1952-1967 niemals auf der Tagesordnung der UNO.[912] Dies änderte sich erst, als Israel ganz Jerusalem in Besitz hielt.

Seit dieser Zeit haben Vertreter der arabischen Volksgruppe bekanntlich den Anspruch erhoben, auf dem Gebiet Israels einen Staat zu gründen, mit Jerusalem als Hauptstadt. Sie berufen sich dabei besonders auf die religiöse Bedeutung Jerusalems für sie. Auf der dritten Islamischen Gipfelkonferenz im Januar 1981 in Mekka wurde betont:

> *„the determination of the Palestinian people to maintain their eternal right to the Holy City of Al-Quds (Jerusalem) as the capital of their homeland Palestine, and the insistence of Muslim Governments and peoples alike on their eternal right to the Holy City of Al-Quds, in view of the permanent political, religious, cultural and historical importance of Al-Quds to all Muslims."*[913]

Zur Erreichung dieses Ziel ist die Internationalisierung Jerusalems eine Vorstufe. Eine zu lange andauernde Präsenz israelischer Staatlichkeit in Jerusalem würde das Ziel eines arabischen Staates mit der Hauptstadt Jeru-

908 Dennoch heißt es in einschlägigen UNO-Publikationen stets, dass die Resolutionen vom „legal status of Jerusalem" sprechen, vgl. United Nations, The Status of Jerusalem, New York 1997, S. 33

909 Stone, Israel and Palestine, Baltimore and London 1981, S. 101

910 Res. des SR 292 vom 25. September 1971: „Reaffirms its resolutions 252 (1968) and 267 (1969)."

911 Lauterpacht, Jerusalem and the Holy Places, London 1969, S. 36; Jüdische Grabsteine aus Ost-Jerusalem beispielsweise wurden von der jordanischen Armee zum Bau von Latrinen gebraucht, Feinberg, The Arab-Israel Conflict in International Law, Jerusalem 1970, S. 111

912 Lauterpacht, a. a. O., S. 33

913 Zitiert in der UNO-Publikation, The Status of Jerusalem, New York 1997, S. 33

salem unrealistisch machen. So ist der politische Druck zu erklären, der seitens der UNO und bestimmter Autoren wie den Mallisons ausgeübt wird, Jerusalem zu internationalisieren.

Bei der bedingungslosen Unterstützung der arabischen Forderungen wird jedoch übersehen, dass die religiöse Bindung der Moslems an Jerusalem weit geringer ist als vielfach behauptet. Jerusalem taucht in frühen arabischen Texten unter dem römischen Namen Aelia Capitolina auf und war nicht einmal Sitz einer Provinz- oder Distriktregierung.[914] Jerusalem hatte ständig wechselnde Herrscher: Babylonier, Perser, Griechen, Römer, Araber, Kreuzritter, Kurden (Saladin), Mongolen, Mameluken, Türken, Briten. Die Eroberung Jerusalems durch die Araber 635 A. D. erfolgte durch eine zahlenmäßig kleine Gruppe, die schnell durch Krankheiten ausgerottet wurde.[915] Juden hingegen waren über Jahrtausende ständige Bewohner der Stadt, seit 1844 waren sie stets in der Bevölkerungsmehrheit.[916]

Laut Prof. Mahmassani, einem libanesischen Juristen, ist die Welt nach muslimischen Verständnis in dar-al-Islam und dar-al-harb geteilt, also die Welt des Islam und die restliche Welt.[917] Dar-al-Islam, die Welt des Islam, besteht wiederum aus drei Kategorien: Die heiligen Stätten Mekka und Medina, Hedjaz[918] und die übrigen islamischen Gebiete. Jerusalem taucht in diesen drei Kategorien nirgends auf. Außerdem ist Jerusalem im Koran nirgends erwähnt, lediglich eine bestimmte Sure über die angebliche Himmelfahrt Mohammeds wird so interpretiert, dass diese in Jerusalem stattgefunden habe.

Nach den zugrundeliegenden Fakten ist der arabische Anspruch auf Jerusalem also wenig begründet. Es ist eher anzunehmen, dass die behauptete arabische Verbundenheit mit Jerusalem in religiöser Hinsicht als Taktik eingesetzt wird, um in Israel einen zusätzlichen arabischen Staat zu errichten und den jüdischen Einfluss in Jerusalem zurückzudrängen.[919]

Da Israel im Gegensatz zu dem vorigen jordanischen Regime die freie Religionsausübung in Jerusalem beachtet, besteht jedenfalls kein Bedürfnis zur Internationalisierung der Stadt. Der vereinzelt als bestehend behauptete Status eine *corpus separatum* für Jerusalem ist rechtlich nicht fundiert. Damit gilt hinsichtlich des völkerrechtlichen Status für Jerusalem, und zwar be-

---

914 Lewis, Palestine: On the History and Geography of a Name, International History Review 1980 (2), S. 4

915 Peters, From Time Immemorial, London 1985, S. 152

916 Stone, Israel and Palestine, Baltimore and London 1981, S. 114; Feinberg, The Arab-Israel Conflict in International Law,Jerusalem 1970, S. 110

917 Mahmassani, The Principles of International Law in the Light of Islamic Doctrine, RdC 1966 I (117), S. 250-251

918 Im Hedjaz dürfen sich z. B. Nicht-Muslime nicht niederlassen, Sahmassani, a. a. O., S. 251

919 So verfolgen zur Zeit Araber im unteren Teil des Tempelbergs den Bau einer Moschee mit dem Ziel, den Tempelberg zu islamisieren, vgl. Etgar Lefkovits, MKs call for investigation of Temple Mount construction, Jerusalem Post vom 17. Juli 2001

sonders für den Ostteil, nichts anderes als für Judäa und Samaria, den Gazastreifen und die Golanhöhen.

II. Die Anwendung des Prinzips der Selbstbestimmung

Unter Berufung auf das angebliche Selbstbestimmungsrecht der Völker wurde seitens der UN-Generalversammlung nach dem 6-Tage-Krieg eine Reihe von Resolutionen erlassen, die sich mit dem Gebiet des ehemaligen Palästina-Mandats beschäftigen. In Res. 2536 B vom 10. Dezember 1969 wurden erstmals „the inalienable rights of the people of Palestine" anerkannt.[920] Res. 2672 C vom 8. Dezember 1970 spricht vom „Selbstbestimmungsrecht der Menschen Palästinas":

> *„Recognizes that the people of Palestine are entitled to equal rights and self-determination, in accordance with the Charter of the United Nations."*[921]

Zu beachten ist hier, dass der Ausdruck „people of Palestine" mit dem Plural „are" verknüpft wird, so dass „people" hier noch nicht „Volk" meint, sondern „Menschen".

Als nach dem Jom-Kippur-Krieg die Ölwaffe eingesetzt wurde, kam es jedoch in den Resolutionen zu einer immer stärker werdenden antiisraelischen und auch völkerrechtswidrigen Tendenz. Hier einige Auszüge aus Res. 3236 vom 22. November 1974, in der diesmal „people" mit „ist" gebraucht wird und daher „Volk" bedeutet:

> *„1.Reaffirms the inalienable rights of the Palestinian people in Palestine including:*
> *(b)the right to national independence and sovereignty…*
> *5.Further recognizes the right of the Palestinian people to regain its rights by all means in accordance with the purposes and principles of the Charter of the UN.*
> *6.Appeals to all States and international organizations to extend their support to the Palestinian people in its struggle to restore its rights in accordance with the Charter."*[922]

Die Formulierung "regain its rights by all means" deutet schon eine Sympathie für den bewaffneten Kampf der PLO an, ist noch aber eingeschränkt durch die Klausel "in accordance with the Charter." Jene Klausel ist jedoch für militante Auslegungsmöglichkeiten offen, wenn man als Chartaziel primär das „Selbstbestimmungsrecht der Völker" ansieht. Jedenfalls wird in der unmittelbar folgenden Resolution der PLO Beobachterstatus gewährt.[923] Dies war für den damaligen Zeitpunkt zweifellos ein Skandal, da

920 Res. der GV 2535 B (XXIV), vom 10. Dezember 1969
921 Res. der GV 2672 C (XXV), vom 8. Dezember 1970
922 Res. 3236 (XXIX) der GV, vom 22. November 1974
923 Res. 3237 (XXIX) der GV, vom 22. November 1974

die von Arafats Fatah kontrollierte PLO für einige der brutalsten und blutigsten Terroranschläge aller Zeiten verantwortlich war, z. B. die Ermordung israelischer Sportler 1972 in München.

Passenderweise wurde der bewaffnete Kampf des „Palästinensischen Volkes" in Res. 32/14 vom 7. November 1977 als legitim angesehen:

> *„2.Reaffirms the legitimacy of the people's struggle for independence, territorial integrity, national unity and liberation from colonial and foreign domination and alien subjugation by all means, including armed struggle...*
> *8.Strongly condemns all Governments which do not recognize the right to self-determination and independence of all peoples still under colonial and foreign domination and alien subjugation, notably the peoples of Africa and the Palestinian people;"*

Das Abstimmungsergebnis dieser völkerrechtlich sehr bedenklichen Resolution[924] von 113 dafür, 3 dagegen und 18 Enthaltungen zeigt die Gefahr die sich für das Völkerrecht ergibt, wenn man leichtfertig von solchen Abstimmungen auf die opinio iuris sive necessitatis der Staaten schließt, wie Rosalyn Higgins, jetzt Richterin am IGH, es vorschlägt.[925]

Julius Stone bezeichnet jedenfalls Resolutionen wie 32/14 treffend als „Assault on the Law of Nations."[926]

Der Vollständigkeit halber soll noch erwähnt werden, dass 1975 durch Res. 3376 von der Generalversammlung ein „Committe on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People" gegründet wurde, das seitdem in ähnlich parteilicher Weise den Nahostkonflikt zu lösen versucht. Das Komitee kommt jährlich am 29. November, dem „Internationalen Tag der Solidarität mit dem Palästinensischen Volk." zusammen.[927] Hauptaufgabe ist es, internationale Unterstützung für die palästinensische Sache zu gewinnen.[928] Wenig überraschend stammen viele der 25 Mitglieder aus islamischen Staaten, z. B. Afghanistan, Indonesien, Malaysia, Pakistan, Senegal, Tunesien etc.[929]

Im folgenden soll nun untersucht werden, ob tatsächlich ein „Selbstbestimmungs-recht der Völker" existiert und ob sich die in Israel lebenden Araber erfolgreich darauf berufen könnten.

---

924 Die gewaltsame Ausübung des Selbstbestimmungsrechts wird vom Völkerrecht nämlich nicht akzeptiert, vgl. Nolte, Intervention auf Einladung, Berlin u. a. 1999, S. 230

925 Higgins, The Development of International Law through the political Organs of the UN, London/New York/Toronto 1963, S. 2

926 Stone, Israel and Palestine, Baltimore and London 1981, S. 124 ff.

927 vgl. die URL: http://www.un.org/Depts/dpa/qpalnew/committee.htm

928 „The Committee considers this activity an important aspect of its effort to promote international support for the inalienable rights of the Palestinian people." Draft Programme of work for 2001, para. 11

929 Membership and Officers, URL: http://www.un.org/Depts/dpa/qpal/cpr_note.htm

In den einschlägigen Publikationen zum israelisch-arabischen Konflikt wird die Existenz eines „Selbstbestimmungsrechts der Völker" von einigen angenommen.[930] Zur Begründung werden Art. 1 der UNO-Charta, Art. 1 der beiden Menschenrechtspakte und verschiedene Lehrmeinungen angeführt.[931] Art. 1 SVN lautet:

> *„The purposes of the United Nations are:*
> *… 2.To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples…"*

Art. 1 der genannten Pakte lautet:

> *„1.All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development."*

Als akademische Unterstützer des "Selbstbestimmungsrechts der Völker" werden u. a. Hocking und Sureda angeführt,[932] beide sind eher dem politikwissenschaftlichen Bereich zuzuordnen.[933]

Die wiedergegebenen Zitate sind freilich nur ein dürrer Anhaltspunkt für ein „Selbstbestimmungsrecht der Völker". Die UNO-Charta spricht ausdrücklich nur von einem Prinzip. Art. 1 der beiden Menschenrechtspakte ist auch eher ein politischer Programmsatz, denn es heißt, dass die Völker aufgrund dieses Rechts ihren politischen Status etc. bestimmen. Es wird also lediglich beschrieben, wie und in welchen Bereichen die Völker ihr Selbstbestimmungsrecht ausüben; es heißt nicht explizit, dass die Völker aufgrund ihres Selbstbestimmungsrechts zu einem bestimmten Verhalten rechtlich ermächtigt sind. Also könnte man „right" in jenem Artikel getrost auch durch „principle" ersetzen.

So wird vielfach darauf verwiesen, dass es sich eher um ein Prinzip als um ein Recht handelt.[934] Im Fall der Aaland-Inseln 1920 kam eine Kommission von Juristen zu folgendem Schluss in Bezug auf ein Selbstbestimmungsrecht:

---

930 z. B. Mallisons, Resolutions, New York 1979, S.42 ff.

931 a. a. O.

932 Hocking, The Spirit of World Politics, New York 1932, S. 196; Sureda, The Evolution of the Right of Self-Determination, Leiden 1973, S. 20 ff.

933 Sureda z. B. als Vize-Präsident der Weltbank.

934 Marston, Termination of Trusteeship, ICLQ 1969 (18), S. 25; Stone, Israel and Palestine, Baltimore and London 1981, S. 70

> *„Positive International Law does not recognise the right of national groups, as such, to separate themselves from the State of which they form part by the simple expression of a wish …"*[935]

Auch in jüngerer Zeit hat sich eine rechtliche Verbindlichkeit des Prinzips der Selbstbestimmung nicht eindeutig durchsetzen können. In der international noch überwiegend anerkannten Friendly-Relations-Deklaration heißt es daher auch nur „The principle of equal rights and self-determination".[936] Als das Problem der rechtlichen Verbindlichkeit der Selbstbestimmung im 6. Komitee der Generalversammlung diskutiert wurde, meinte der schwedische Delegierte, man verwechsele Recht mit Politik.[937] Der Delegierte Großbritanniens äußerte, ein Recht auf Selbstbestimmung sei zweifelhaft und von der Charta nicht anerkannt.[938] Auch wurde die Möglichkeit verworfen, dass Deklarationen der GV rechtliche Verpflichtungen kreieren und damit die Charta weiterentwickeln könnten.[939] Auch darf nicht übersehen werden, dass es sich bei den Menschenrechtspakten, die von einem Recht auf Selbstbestimmung sprechen, lediglich um internationale Verträge handelt, die ohne direkten Einfluss auf das allgemeine Völkerrecht sind:

> *„No right of self-determination exists under customary international law, although such a right has at times been granted by treaty or by national law."*[940]

Aus all diesen Gründen stellt Emerson zutreffend fest:

> *„One of the difficulties in the situation is that, although the United Nations may help to make it so, self-determination is not a right which finds any place in international law."*[941]

Man kann somit zum Ergebnis kommen, dass ein Recht im Sinne eines Anspruchs auf Selbstbestimmung im Völkerrecht nicht ausreichend fundiert ist. Doch auch wenn man ein solches Recht anerkennt, so hat man doch arge Schwierigkeiten, den justiziablen Inhalt dieses Rechts zu bestimmen. Als völlig ungeklärt kann nämlich das Verhältnis zum international anerkannten Recht auf territoriale Integrität gelten. Ein angebliches

---

935 League of Nations Official Journal, Special Supplement No. 3, Oct. 1920, S. 5

936 Res. der GV 2625 (XXV), vom 24.10.1970, Zitiert in Neuhold, HB des VR, Bd. II, Wien 1997, S. 330

937 A/C.6/SR.759, S. 127

938 A/C.6/SR.769, S. 195

939 A/C.6/SR.758, S. 120-121 (Australien u. a.)

940 Briggs, The Law of Nations, 2nd ed., London 1953, S. 65

941 Emerson, From Empire to Nation, Boston 1963, S. 303

Recht, das aber nicht scharf konturiert ist, dürfte in Wirklichkeit nur ein Prinzip darstellen.

Jedenfalls entbindet die Ablehnung eines Selbstbestimmungsrechts der Völker nicht davon, das Prinzip der Selbstbestimmung bona fide anzuwenden.

Dies bedeutet für den arabisch-israelischen Konflikt, dass es sich bei beiden Gruppen zunächst einmal um eigenständige Völker handeln muss, die nach bestimmten Kriterien von benachbarten Volksgruppen abzugrenzen sind. Dies ist zumindest bei den „Palästinensern" zweifelhaft. Die sog. Palästinenser werden oftmals als Nachfahren der in der Bibel genannten Philister bezeichnet.[942] Jedoch sind die sog. Palästinenser ethnisch Araber, während die Philister ein nicht-semitisches Volk waren.[943]

Auch ist der Begriff „Palästina" ein Kunstbegriff, der erstmals von den Römern eingeführt wurde und dem Gebiet Syriens entsprach, unter das heute sowohl Syrien als auch Israel fallen.[944] Was heute als Palästina bezeichnet wird, ist also in Wirklichkeit Süd-Syrien. Dies hat auch ein Mitglied des Exekutivrates der PLO zugegeben:

> *„Ja, die Existenz einer separaten palästinensischen Identität dient nur taktischen Zwecken. Die Gründung eines Palästinenserstaates ist ein neues Werkzeug in dem ständigen Kampf gegen Israel."*[945]

Demnach ist es zweifelhaft, die „Palästinenser" als legitimen eigenständigen Träger eines Selbstbestimmungsrechts anzuerkennen, unterscheiden sie sich doch kaum von ihren syrischen und jordanischen Nachbarn.

Ein weiterer wichtiger Punkt, auf den Stone aufmerksam macht, ist die Wahl des korrekten zeitlichen Kontextes bei der Anwendung des Prinzips der Selbst-bestimmung.[946] Bekanntlich erheben gegenwärtig die „Palästinenser" den Anspruch auf einen eigenen Staat und berufen sich dabei auf das Selbstbestimmungsrecht. Der Zeitpunkt, in dem Juden und Araber ihre Forderungen nach Selbstbestimmung erhoben und miteinander ausgeglichen haben, ist aber schon viel früher zu verorten, nämlich auf der Versailler Friedenskonferenz. Die dort erzielte Einigung zwischen Arabern, also auch den „Palästinensern", und Juden kann nicht rückwirkend aufgehoben werden, indem gegenwärtig von arabischer Seite neue Forderungen gestellt werden. Dann müsste ein Staat immer befürchten, dass eine bestimmte

942 Anwar Sadat, zitiert in Ha Ubal Or, Jerusalem edition, 3. Januar 1991

943 Encyclopaedia Britannica, Philistines, Vol. VIII, 15th ed., Chicago 1977, S. 948

944 Lewis, Palestine: On the History and Geography of a Name, International History Review 1980 (2), S. 2, 3, "Palestine, a geographical name of rather loose application.", Lewis, a. a. O., S. 6

945 Zuheir Muhsin, zitiert in der holländischen Tageszeitung Trouw, März 1977, wiedergegeben in: Peters, From Time Immemorial, London 1985, S. 137

946 Stone, Israel and Palestine, Baltimore and London 1981, S. 71

Volksgruppe, mit der zuvor eine Einigung erzielt worden ist, nach gewisser Zeit dennoch den Anspruch auf einen eigenen Staat erhebt, wenn sie politisch stärker geworden ist.

Zu fragen ist also, ob schon in Paris 1919 eine gerechte Einigung zwischen „Israelis und Palästinensern" erfolgt ist.

In Paris waren eine arabische und eine jüdische Delegation vertreten.[947] Die wichtigsten Vertreter beider waren Emir Feisal und Dr. Chaim Weizmann. Feisal und Weizmann kamen in London zusammen und trafen eine Vereinbarung:

Die Immigration der Juden nach Palästina sollte ermöglicht werden, wenn die Bürgerrechte der Araber in dem Gebiet geschützt würden und die Araber die versprochene Unabhängigkeit in den anderen Mandatsgebieten erlangten.[948]

In Paris kam es dann am 3. Januar zum bekannten Feisal-Weizmann-Agreement, in dem das Gebiet des Palästina-Mandats als jüdisches Territorium akzeptiert wurde.[949]

Der Vertreter aller Araber Feisal erklärte sich auch gegenüber Felix Frankfurter zufrieden mit der Einigung mit Weizmann:

> *„Our deputation here in Paris is fully acquainted with the proposals submitted yesterday by the Zionist Organisation to the Peace Conference, and we regard them as moderate and proper."*[950]

Die Araber konnten auch zufrieden sein, hatten sie doch fast die gesamte Arabische Halbinsel erhalten, auf denen später mehr als ein Dutzend unabhängige arabische Staaten gegründet wurden. Dagegen wurde der geplante Judenstaat nach der Abtrennung der Golanhöhen und der „East Bank" immer kleiner.

Man kann also feststellen, dass anlässlich der Pariser Friedenskonferenz das Prinzip der Selbstbestimmung zwischen Arabern und Juden gerecht ausgeübt wurde. Die gegenwärtigen Berufungen der sog. Palästinenser auf ihr Selbstbestimmungsrecht und einen eigenen Staat sind demnach aus völkerrechtlicher Sicht wenig begründet. Das Prinzip der Selbstbestimmung kann nicht beliebig oft einseitig zugunsten einer bestimmten Partei angewandt werden.

---

947 Ingrams, Palestine Papers 1917-22, London 1972, S. 52

948 Ingrams, a. a. O., S. 55

949 so auch die Interpretation von Malanczuk, a. a. O., S. 1472

950 Brief von Amir Feisal an Felix Frakfurter vom 3. März 1919, zitiert bei Malanczuk, a. a. O.

III. Der Status der PLO

Wie erinnerlich ist der sog. Palestine Liberation Organisation (PLO) durch Res. 3237 vom 22. November 1974 „observer status" verliehen worden. Darüber hinaus ist die PLO berechtigt, als „observer" an internationalen Konferenzen unter der UNO als Schirmherrin teilzunehmen.[951] In Res. 43/177 vom 15. Dezember 1988 wurde weitergehend bestimmt, dass die PLO zwar ihren „observer status" behalten, nunmehr aber „Palestine" heißen sollte.[952] Anlass für diese Namensänderung war die einseitige Proklamierung „Palästinas" durch den „Palestine National Council" am 15. November 1988. In Res. 52/250 vom 7. Juli 1998 wurden der PLO im Hinblick auf ihren „observer status" weitere Rechte verliehen.[953]

Im folgenden soll nun geklärt werden, welche rechtlichen Grundlagen und Implikationen die Verleihung eines „observer status" hat und ob dieser Status der PLO zu Recht verliehen worden ist.

Der „observer status" hat in der UNO-Charta keinerlei Grundlage.[954] Ursprünglich wurde dieser besondere Status für Nicht-Mitgliedstaaten geschaffen, die man in die Organisation einbinden wollte.[955] So wurden für die Schweiz 1946 in den UN-Hauptquartieren besondere „observer offices" eingerichtet.[956] In der Schlussakte zur dritten UN-Seerechtskonvention sind als Appendix alle Körperschaften aufgeführt, die „observer status" erhalten hatten. Darunter finden sich Staaten und Territorien (z. B. die Cook-Inseln), sog. Befreiungsbewegungen wie die PLO und SWAPO, spezialisierte internationale Organisation wie die IAEA, Internationale Organisationen intergouvernementaler Zusammenarbeit wie der Europarat, und NGOs verschiedener Kategorien.[957]

Körperschaften, die keine Staaten sind, wird in der Regel der „observer status" durch Beschluss der GV verliehen.[958]

Die Ausstattung nationaler Befreiungsbewegungen mit dem „observer status" hingegen stieß auch auf große Skepsis. Der Vertreter der BRD äußerte dies:

---

951 Res. Der GV 3237 (XXIX), vom 22. November 1974, para. 2, 3

952 „Decides that, effective as of 15 December 1988, the designation „Palestine" should be used in place of the designation „Palestine Liberation Organization"..., A/RES/43/177

953 vgl. den Katalog der neuen Rechte als Annex zu Res. 52/250, z. B. „The right to participate in the debate of the GA,..the right to co-sponsor draft resolutions and Decisions on Palestinian and Middle East issues." Jedoch besitzt die PLO kein Stimmrecht.

954 Blum, Eroding the United Nations Charter, Dordrecht/Boston/London 1993, S. 61

955 Suy, The Status of Observers in International Organisations, RdC 1978 II (160), S. 83

956 Suy, a. a. O., S. 91 ff.

957 U.N. Doc. A/CONF.62/121 vom 27. Oktober 1982, Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records, vol. XVII, S. 150

958 Den Europäischen Gemeinschaft beispielsweise durch Res. 3209 (XXIX) vom 11. Oktober 1974.

> *„We have serious reservations with regard to the observer status granted in operative paragraph 6 to the liberation movements recognized by OAU. Despite the palliative formulation "in accordance with earlier practice", the status given to the liberation movements by this resolution extends far beyond earlier practice …"*[959]

Die UNO sieht "Befreiungsbewegungen" wie die SWAPO und PLO als Proto-Staaten an und rechtfertigt so die Verleihung des "observer status":

> *„They (the liberation movements) are perceived as future authoritative governments…"*[960]

Dass die PLO als Vertreter eines Staates in statu nascendi angesehen wird, macht auch Res. 43/177 vom 15. Dezember deutlich, in der ihr der Titel „Palestine" verliehen wird. Betrachtet man noch zusätzlich die weitgehenden Rechte, mit denen die PLO in Res. 52/250 vom 7. Juli 1998 ausgestattet worden ist, kann man zu dem Ergebnis kommen, dass die PLO schon jetzt de facto wie ein Staat behandelt wird.[961]

Diese Situation ist aus drei Gründen bedenklich:

Zunächst ist der Anspruch, einen weiteren arabischen Staat auf dem Gebiet des ehemaligen Palästina-Mandats zu errichten, nach den vorigen Ausführungen rechtlich wenig fundiert. Somit ist die Anerkennung derartiger Bestrebungen der PLO bedenklich.

Zweitens ist eine solch weitgehende Gewährung von Rechten wie gegenüber der PLO ohne rechtliche Grundlage, wie es die zitierte Äußerung des deutschen Vertreters deutlich macht, nicht überzeugend.

Drittens erfüllt der „Proto-Staat" PLO nicht die Eigenschaft, die ein Staat, der Mitglied der UNO werden möchte, gem. Art. 4 I SVN erfüllen muss: Sie ist nicht friedliebend:

Die PLO wurde 1964 von der Arab League gegründet.[962] Die Initiative ging auf den Ägyptischen Präsidenten Gamal Abdul Nasser zurück, der mittels der PLO die arabische Welt unter Ägyptischer Vorherrschaft vereinen wollte. 1968 brachte Arafat, der Anführer der Terrorgruppe Fatah,[963] die PLO unter seine Kontrolle und ist seitdem Vorsitzender des Exekutivrates der PLO. Die Fatah war ursprünglich politischer Konkurrent der PLO, doch gewann die syrisch unterstützte Fatah durch Terrorangriffe auf israelisches Gebiete insbesondere vom Libanon aus so viel Popularität, dass

---

959 Statement of the representative of the Federal Republic of Germany in UN, GAOR, 2312nd plenary meeting, 10 December 1974, para. 101 ff.

960 Suy, a. a. O., S. 100

961 vgl. auch die Aussage des Legal Department des UN-Sekretariats, die den Status der PLO schon 1982 so zusammenfasst: „As a full member, the PLO votes and makes proposals – rights not exercised by entities other than States anywhere within the United Nations." UN Juridical Yearbook 1982, S. 158

962 Informationen über die PLO bei URL: http://www.iris.org.il/whoplo.htm

963 Fatah ist das umgedrehte arabische Wort hataf, das „plötzlicher Tod" bedeutet.

sie die PLO übernehmen konnte.[964] Zur PLO gehören außerdem die „Popular Front for the Liberation of Palestine (PFLP), die „Popular Front for the Liberation of Palestine – General Command" (PFLP-GC) und die „Democratic Front for the Liberation of Palestine (DFLP).[965]

Die PLO war zu dem Zeitpunkt, als ihr „observer status" gewährt wurde, die größte Terrorgruppe der Welt, die in ihrem Zufluchtsort, dem Libanon, andere Terroristen aus aller Welt ausbildete:

> *„Die italienischen Roten Brigaden, die deutsche Baader-Meinhof-Gruppe, die IRA, die japanische Rote Armee, die französische Action Directe, die Türkische Befreiungsarmee, die armenische Asala-Gruppe, die iranischen Revolutionsgarden, die Terroristen aus ganz Lateinamerika sowie die Neonazis aus Deutschland – alle waren sie dort."*[966]

Die PLO-Kämpfer, die sich nach ihrer Vertreibung aus Jordanien in den Libanon geflüchtet hatten, behandelten auch die dortige Zivilbevölkerung äußerst gewalttätig. Als Israel 1982 im Libanon einmarschierte, wurden seine Soldaten sogar von den schiitischen Moslems als Befreier begrüßt.[967] Die politische Zielsetzung der PLO findet sich in ihrer Charta. Dort heißt es in Art. 1:

> *„Palestine is the homeland of the Arab Palestinian people; it is an indivisible part of the Arab homeland…" Art. 9 lautet*
> *:„Armed struggle is the only way to liberate Palestine…"*[968]

In welchen Grenzen ein Palästinensischer Staat errichtet werden soll, weiß die PLO wohl selbst nicht genau. In Art. 2 werden die Grenzen des britischen Mandats angegeben, auf dem Signum der PLO hingegen die Grenzen des heutigen Israels, also inklusive „West Bank", aber exklusive „East Bank".[969]

Als Arafat, der eigentlich Abd al-Rahman Abd al-Rauf Arafat al-Qudwa al-Husseini heißt und mit dem mehrfach erwähnten Amin al-Husseini verwandt ist, auf internationalen Druck hin die PLO-Charta ändern sollte, tat er dies hinter verschlossenen Türen. Die Charta ist bis jetzt nicht geändert worden, ein „legal committee" wurde lediglich vom PNC (Palestinian National Council) dazu ermächtigt, ohne dass ein Datum für die Änderung festgesetzt wurde.[970]

---

964 URL: http://www.iris.org.il/whofatah.htm
965 URL: http://www.iris.org.il/whoswho.htm
966 Netanyahu, A Place among the Nations, London 1993, S. 204
967 Netanyahu, a. a. O., S. 384
968 URL: http://www.iris.org.il/plochart.htm
969 URL: http://www.iris.org.il/plochart.htm und http://www.iris.org.il/plohist.htm
970 Peace Watch Press Release vom 25. April 1996, http://www.iris.org.il/pncvote.htm

Das Gesicht der PLO hat sich auch nach dem sog. Friedensprozess nicht geändert. Wichtige Funktionäre im Umfeld Arafats sind erwiesene Mörder wie der Leiter der Sicherheitstruppen, Amin Hindi, der am Massaker in München beteiligt war.[971]

Die Palästinensische Autonomiebehörde unterhält ca. 50.000 Polizisten, die mit Sturmgewehren und gepanzerten Fahrzeugen ausgerüstet sind. Ein PLO-Vertreter äußerte sich so:

> *„Unter den neuen Arrangements (Oslo etc.) für die Zwischenzeit werden die Palästinensischen Befreiungstruppen in eine Sicherheitspolizei umgewandelt, mit dem Ziel, Tausende von außerhalb des Lagers stationierte PLO-Guerillas stufenweise hineinzubringen."*[972]

Daher werden auch massenweise Waffen in die palästinensischen Autonomiegebiete geschmuggelt.[973] So ist es auch möglich, dass auf jüdische Siedlungen Artilleriegranaten abgefeuert werden können, wie es des öfteren in den Medien berichtet wird.[974]

Dass die PLO auch durch den „Friedensprozess" nicht friedliebend geworden ist, zeigt der Vergleich Arafats der Friedensabkommen mit den Israelis mit dem Vertrag zwischen Mohammed und den Koraish:

> *„This agreement, I am not considering it more than the agreement which had been signed between our prophet Mohammed and the Koraish..."*[975]

Aus diesen Gründen scheint es fernliegend, die PLO als friedliebend anzuerkennen und ihr quasi-staatliche Rechte in der UNO zu verleihen. Dafür gibt es keine Rechtsgrundlage, und dies steht außerdem im Widerspruch zu dem Chartaziel gem. Art. 1 Ziff. 1 SVN, den Weltfrieden zu wahren.

IV. Die Flüchtlingsfrage

Eine wichtige Rolle auf der politischen Bühne hat wiederholt das sog. Rückkehrrecht der Palästinensischen Flüchtlinge gespielt. Auch beschäftigt sich eine Vielzahl von UN-Resolutionen mit dem Thema. Nach dem ersten arabisch-israelischen Krieg wurde in Res. 194 (III) vom 11. Dezember 1948

---

971 Lefkovits, Likud MKs ask to deny PA officials entry permits, Jerusalem Post vom 13.01. 1995

972 zitiert in: On Destroying Israel, Yesha-Report, Sept./Okt. 1993, S. 4

973 Rabin's scapegoat, Jerusalem Post vom 27. Januar 1995

974 z. B. NZZ vom 18. April 2001

975 Arafat in seiner Rede in Johannesburg in eine Moschee am 10. May 1994, zitiert bei http://www.iris.org.il/quotes/joburg.htm. Mohammed schloss eine Vertrag mit den Herrschern von Mekka, den Koraish, für zehn Jahre, in dem Mohammed das Beten in Mekka erlaubt wurde. Bereits nach zwei Jahren, als die Bewegung Mohammeds stärker geworden war, wurden Mekka erobert und die Koraish abgeschlachtet.

die sog. Conciliation Commission gegründet, die sich um das Los der Flüchtlinge kümmern sollte:

> *"...11.Resolves that the refugees wishing to return to their homes and live at peace with their neighbours should be permitted to do so at the earliest practicable date... Instructs the Conciliation Commission to facilitate the repatriation, resettlement and economic and social rehabilitation of the refugees ..."*

Kurze Zeit später wurde auch die UNRWA (UN Relief and Works Agency) gegründet,[976] die sich überwiegend um arabische Flüchtlinge kümmerte.

Die bekannte Res. 242 des SR fordert ein „just settlement of the refugee problem".[977]

Während zuvor nur von „refugees" gesprochen wurde, hieß es seit dem Einsatz der Ölwaffe 1973 „Palestine Arab refugees":

> *„...the enjoyment by the Palestine Arab refugees of their right to return to their homes and property ... is indispensable for the achievement of a just settlement of the refugee problem ...".*[978]

Später heißt es dann:

> *„2.Reaffirms also the inalienable right of the Palestinians to return to their homes and property from which they have been displaced and uprooted and calls for their return."*[979]

1975 wurde dann das "Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People" ins Leben gerufen,[980] welches feststellte, dass das Rückkehrrecht der Palästinenser condicio sine qua non für deren unveräußerliches Recht auf Selbstbestimmung sei.[981]

Die Befürworter eines „palästinensischen Rückkehrrechts" zitieren aus der „Universal Declaration of Human Rights" und dem Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte, die sie beide als verbindliche Rechtsquellen des allgemeinen Völkerrechts bezeichnen:[982]

Art 13 Ziff. 2 der allgemeinen Menschenrechtserklärung:

---

976 Res. der GV 302 (IV), vom 9. Dezember 1949

977 Res. 242 des SR, vom 22. November 1967, para. 2 lit. b

978 Res. der GV 3089 D (XXVIII) vom 7. Dezember 1973

979 Res. der GV 3236 (XXIX) vom 22. November 1974

980 Res. der GV 3376 (XXX) vom 10. November 1975

981 Report of the Committe von Mai 1976, zitiert in der UN-Publikation „The Right of Return of the Palestinian People", New York 1978, S. 37

982 United Nations, The Right of Return of the Palestinian People, New York 1978, S. 5

> *„Everyone has the right to leave any country, including his own, and return to his country."*

Art. 12 Ziff. 3 des Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte:

> *„No one shall be arbitrarily deprived of the right to enter his own country."*[983]

Außerdem wird die Etablierung eines allgemeinen Rückkehrrechts für Flüchtlinge im Völkerrecht noch durch Zitate der Magna Charta, de Vattel und der französischen Verfassung nach der Revolution von 1789 belegt.[984]

In den einschlägigen UN-Publikationen und späteren Resolutionen wird jedoch von falschen tatsächlichen Gegebenheiten ausgegangen:

Es ist in Res. 242 nur von „refugees" die Rede, von denen es auch auf jüdischer Seite eine Menge gab. Übersehen wird nämlich oft, dass eine mindestens gleich große Zahl an jüdischen Flüchtlingen aus arabischen Ländern nach Israel strömte.[985] Dies muss bei einer „just solution" i.S.d. Res. 242 auch berücksichtigt werden. Der israelische Vertreter in der GV führt diesbezüglich aus:

> *„We do not intend to send back Jews to Iraq, Syria, Egypt, Morocco, Yemen and other Arab countries, to be hanged in the public squares of Baghdad and to be deprived of their human rights and become third class citizens..*
> *In any discussion of reparations for the refugees, Israel will raise the question of reparations for Jewish refugees from Arab Lands and insist that all their claims be settled within the framework of the final peace agreement."*[986]

Weiter ist der weitaus überwiegende Teil der sog. Palästinensischen Flüchtlinge nicht von Juden vertrieben worden, sondern hat nach Aufforderung der gegen Israel Krieg führenden arabischen Staaten freiwillig das Land verlassen, weil sie auf eine baldige Eroberung durch ihre „arabischen Brüder" hofften:

> *„Die arabische Regierung sagte uns: Geht hinaus, damit wir hineingehen können. So gingen wir hinaus, aber sie gingen nicht hinein."*[987]

---

983 Zitiert in: United Nations, The Right of Return of the Palestinian People, New York 1978, S. 4-6

984 United Nations, The Right of Return of the Palestinian People, New York 1978, S. 3-4; vgl. auch Mallisons, Resolutions, New York 1979, S. 28 ff.

985 Dazu Lewin, Locked doors, The Seizure of Jewish Property in Arab Countries, Westport 2001

986 Doc. No. A/32/PV.27, S. 86-87

987 Ad Difaa, Jordanien 6. September 1954, zitiert bei Katz, Battleground: Facts and Fantasy in Palestine, New York 1973, S. 18

Außerdem sind die von Arabern angegebenen Flüchtlingszahlen nach Angaben des Direktors von UNRWA „unkorrekt und stark übertrieben".[988] Es kam vor, dass ein Flüchtling bis zu 500 Rationskarten besaß.[989] Nach ernsthaften Untersuchungen unter Zugrundelegung britischer Statistiken konnte die Gesamtzahl der arabischen Flüchtlinge nicht mehr als 420.000 betragen haben,[990] im Gegensatz zu den gegenwärtig geäußerten mehreren Millionen[991] verknüpft mit Reparationsforderungen i.H.v. 40 Milliarden Dollar.[992] Von diesen 420.000 bestand wohl auch ein großer Teil aus nichtsesshaften illegalen Einwanderern in der Zeit des Palästina-Mandats.[993]

Man sieht also, dass das „Rückkehrrecht der Palästinensischen Flüchtlinge" von den arabischen Staaten nicht unbedingt bona fide artikuliert wird, sondern eher eine auch propagandistische und materielle Waffe gegen Israel darstellt. Im übrigen wäre dem kleinen Staat Israel auch kaum zuzumuten, eine Zahl von fremden Flüchtlingen aufzunehmen, die ca. die Hälfte der eigenen Gesamtbevölkerung darstellt. Das Land würde unweigerlich kollabieren. Die Aufnahme von arabischen Flüchtlingen wäre auch nicht im Einklang mit den noch fortgeltenden Mandatsbestimmungen, denn in jenen ist ausschließlich eine jüdische Immigration rechtlich geschützt, die gegenwärtig auch immer noch stattfindet.

Somit sind die arabischen Forderungen aus den oben genannten Gründen einer „just solution" i.S.d. Res. 242 des SR wenig dienlich, insbesondere solange dabei nicht die jüdischen Flüchtlinge miteinbezogen werden.

C) Ausblick

Der israelisch-arabische Konflikt zeigt in besonders hohem Maße die Notwendigkeit, im politischen Feld geäußerte Behauptungen auch auf ihre Völkerrechtsgemäßheit hin zu überprüfen. Dabei wird von manch „progressivem" Völkerrechtslehrer, der sich für die PLO[994] und das Konzept „Land gegen Frieden" stark macht, übersehen, dass die rechtlich relevanten Fakten und Bestimmungen zur Lösung des Konflikts nicht in den gegenwärtig erhobenen Forderungen zu finden sind, sondern es bei der Beurteilung der völkerrechtsgemäßen Ausübung des Prinzips der Selbstbestimmung auf den Zeitpunkt der Schaffung des Palästina-Mandats ankommt.

---

988 Peters, From Time Immemorial, London 1985, FN auf S. 447

989 a. a. O., FN auf S. 19

990 Katz, a. a. O., S. 23

991 3 Millionen laut UNRWA, United Nations, United Nations Asian Meeting on the Question of Palestine (vom 1.-3.März 2000 in Hanoi), New York 2000, S. 4; auch mit einer hohen Geburtenrate ist diese Zahl nicht zu erklären.

992 Forderung d. "palästinensischen" Delegation, Camp David, 11.Juli 2001, AdG 2000/7, S. 44353

993 Peters, a. a. O., S. 262

994 z. B. Boyle, The Creation of the State of Palestine, EJIL 1 (1990), S. 302

Für die Zukunft bleibt zu hoffen, dass sich im israelisch-palästinensischen Konflikt auch wirklich das Recht durchsetzt und es nicht zu einem falschen Frieden kommt, der dann doch nur von kurzer Dauer ist.

Fall 3: Nauru – Wiedergutmachung für koloniales Unrecht?

A) Geschichte des Mandats- und Treuhandgebietes von der Kolonialzeit zur Unabhängigkeit

Nauru ist eine kleine Insel von nur 21 Quadratkilometern Fläche,[995] die isoliert im Pazifischen Ozean, in der sog. Südsee liegt: Nächstgelegene Insel Naurus, das exakt auf der äquatornahen Position 0°32' südlicher Breite, 166°55' östlicher Länge lokalisiert ist, ist das zu Kiribati gehörende Ocean Island, in einer Entfernung von ca. 300 km östlicher Richtung.[996] Größere Zentren der Zivilisation wie Sydney oder Tokio sind 4000 bzw. 5000 km entfernt.[997] Dass das kleine Koralleneiland mit höchstens 4500 indigenen Bewohnern internationale Beachtung bis hin zum IGH gefunden hat, liegt an seinen reichen Phosphatvorkommen, die weltweit einzigartig sind.[998]

Entdeckt wurde Nauru am 8. November 1798 von John Fearn, Kapitän des britischen Handelsschiffes „Hunter". Die Insel wurde „Pleasant Island" getauft, weil die Eingeborenen die Neuankömmlinge mit Kokosnüssen und Früchten beschenkten.[999]

Neben Walfischern und entflohenen Sträflingen lernten die Einwohner Naurus im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts auch deutsche Kaufleute kennen, die im Zuge eines stark ausgeweiteten Welthandels auf der ganzen Welt Handelsniederlassungen gründeten.[1000] Für den pazifischen Raum hatten sich hanseatische Kaufleute zur sog. Jaluit-Gesellschaft zusammengetan, die ihren Namen vom Hauptort der Marshall-Inseln und Sitz eines kaiserlichen Konsulats ableitet. Jene Gesellschaft wandte sich anlässlich befürchteter Übergriffe[1001] auf deutsche Kaufleute durch alkoholisierte und

---

995 Macdonald, In Pursuit of the Sacred Trust, Wellington 1988, S. vii

996 Fabricius, Nauru 1888-1900, Canberra 1992, S. ix ff.

997 vgl. die Karte in: Deutsch Pazifische Gesellschaft, Eine Reise durch die Südsee, Teil IV, München 1980, S. 2

998 Weeramantry, Nauru, Environmental Damage under International Trusteeship, Oxford/Auckland/New York 1992, S. vii

999 Fabricius, Nauru 1888-1900, Caberra 1992, S. x

1000 a. a. O., S. 1

1001 Das kaiserliche Konsulat in Apia berichtete schon am 2. September 1884 in einem Schreiben an Bismarck über den deutschen Kaufmann H. Hansen, der nach der Tötung eines Eingeborenen angeblich in Notwehr um sein Leben fürchtete. Vgl. Dokument 1 in: Fabricius, a. a. O., S. 13 ff.

bewaffnete Eingeborene an den Kaiserlichen Kommissar für das Schutzgebiet Marshall-Inseln, Dr. Wilhelm Knappe, und bat ihn, die deutsche Schutzherrschaft auf Nauru auszudehnen. Knappe gab dieses Anliegen in seinem Bericht vom 6. Mai 1887 an den Reichskanzler, Otto von Bismarck, zur Entscheidung weiter.[1002] Nauru unter deutschen Schutz zu stellen, war unter der damaligen Abgrenzung der kolonialen Einflusssphären durchaus möglich. Am 6. April 1886 hatten das Deutsche Reich und Großbritannien, um Konflikte zwischen Kaufleuten beider Nationen zu vermeiden, vertraglich ihre Interessensbereiche im Westlichen Stillen Ozean festgelegt, wobei Nauru dem Deutschen Reich zugeordnet war.[1003] So erteilte der Deutsche Kaiser am 27. Oktober 1887 dem Kaiserlichen Kommissar für die Marshall-Inseln die Genehmigung, die Ausdehnung der deutschen Schutzherrschaft auf „Pleasant Island" zu proklamieren, was dann am 16. April 1888 umgesetzt wurde.[1004] Am 2. Oktober 1888 wurde die Flagge des Deutschen Reichs über die nun offiziell als Nauru bezeichnete Insel gehisst, was nach damaligem internationalem Brauch die Errichtung eines Schutzgebietes bedeutete.[1005] Das deutsche Schutzgebiet in Nauru war ursprünglich nach dem Vorbild der „East India Company" konzipiert worden, d. h. die Nauru geschäftlich nutzende Jaluit-Gesellschaft musste für den Schutz des Reiches bezahlen.[1006] Weil die wirtschaftliche Ertragsfähigkeit der Insel zu wünschen übrig ließ, wurde diese Regelung aber nach kurzer Zeit wieder aufgegeben. Im Jahre 1900 wurden jedoch die reichen Phosphatvorkommen Naurus entdeckt und ab 1906 erfolgreich ausgebeutet.

Die deutsche Kolonialherrschaft endete faktisch schon in den Anfangsmonaten des ersten Weltkriegs. Australien und Neuseeland wurden als Teile des British Empire um Hilfe ersucht, deutsche Funkstationen im Pazifik zu neutralisieren. Im September 1914 ergaben sich die Deutschen auf Nauru dem Kommandanten der HMAS Melbourne, die nach kurzer Zeit wieder auslief, um den Kreuzer SMS Emden zu verfolgen.[1007] So wurde Nauru am 6. November 1914 von australischen Truppen besetzt und eine Militärverwaltung eingerichtet.[1008] Das weitere Schicksal Naurus sollte sich auf der Pariser Friedenskonferenz entscheiden. Im Vorfeld der Konferenz hatten die „Colonial and Foreign Offices" intensive Anstrengungen gegen eine mögliche Rückgabe der deutschen Kolonien unternommen, indem die

---

1002 vgl. Dokument 2 in: Fabricius, a. a. O., S. 15 ff.

1003 Declaration between the Governments of Great Britain and the German Empire relating to the Demarcation of the British and German Spheres of Influence in the Western Pacific, signed at Berlin , April 6, 1886

1004 vgl. Dokument 12 in: Fabricius, Nauru 1888-1900, Canberra 1992, , S. 30

1005 vgl. das Schreiben des Stellvertreters des Chefs der Admiralität in Berlin, Vizeadmiral Graf von Monts, an den Staatssekretär des Auswärtigen Amts vom 10. Dezember 1888, zitiert in: Fabricius, a. a. O., S. 38f.

1006 Fabricius, Nauru 1888-1900, Canberra 1992, S. 100f.

1007 Macdonald, In Pursuit of the Sacred Trust, Wellington 1988, S. 1

1008 Fabricius, a. a. O., S. 162

deutsche Kolonialpolitik in Südwestafrika nicht ganz zu Unrecht aber dennoch propagandistisch als inhuman dargestellt wurde und die Eingeborenen um Stellungnahmen zugunsten des British Empire ersucht wurden.[1009] So erklärten die Einwohner Naurus, dass sie unter dem Schutz König Georgs V. bleiben wollten.[1010]

Als Art. 22 VBS in Paris seine endgültige Form erhalten hatte, war die Frage des Mandatars für Nauru noch ungelöst, da Australien, Neuseeland und Großbritannien Ansprüche auf die Phosphatinsel erhoben. Der Rat der Vier, der sich im Mai 1919 mit den Mandatsangelegenheiten befasste, entschied sich für „His Britannic Majesty" als Mandatar, jedoch ohne dies wie im Falle Südafrikas näher zu spezifizieren.[1011] Das „British Empire" umfasste damals Großbritannien und die damals sich als einzelne souveräne Staaten emanzipierenden Mitglieder des Empire, im Pazifik das Commonwealth Australien und das Dominion Neuseeland. Zwischen diesen drei Parteien wurde am 2. Juli 1919 mit dem sog. Nauru Island Agreement[1012] eine vertragliche Einigung in Bezug auf eine gemeinsame Verwaltung Naurus erzielt. Das Übereinkommen sah eine gemeinsame Verwaltung mit Australien an der Spitze vor: Der erste Administrator sollte gem. Art. 1 des Abkommens zunächst für fünf Jahre von Australien gestellt werden. Seine Nachfolger sollten von den drei Parteien bestimmt werden; in der Praxis wurde jedoch stets ein australischer Administrator eingesetzt. Besonders wichtig war auch die Einigung über ein Regime zur Ausbeutung der Phosphate. Es wurde in Art. 3 ein „Board of Commissioners" eingerichtet, bestehend aus je einem Vertreter der Parteien. Diesen „Commissioners" wurde gem. Art. 6 der Rechtstitel über die Phosphate zugesprochen. Gem. Art. 14 wurden den Parteien Quoten am abgebauten Phosphat zugewiesen. Den Löwenanteil verteilten Großbritannien und Australien unter sich, den Rest erhielt Neuseeland.[1013] Die Kosten der Administration Naurus sollten gem. Art. 2 aus den Erträgen der Phosphatminen gedeckt werden, es handelte sich also in diesem Punkt um kein rein altruistisches Engagement der Mandatare.

Das Mandat für Nauru mit „his Britannic Majesty" als Mandatar wurde vom Völkerbundrat am 17. Dezember 1920 genehmigt. Australien, Neuseeland und Großbritannien wurden also nicht explizit als Mandatare bestimmt; die Organisation der Verwaltung erfolgte sozusagen im „Innenverhältnis" durch das „Nauru Island Agreement."

1009 Macdonald, In Pursuit of the Sacred Trust, Wellington 1988, S. 4

1010 Administrator Nauru to High Commissioner for the Western Pacific, 14 June 1918 – Records of the Colonial Office 532/51653

1011 Macdonald, a. a. O., S. 14

1012 Agreement between his Majesty's Government in London, his Majesty's Government of the Commonwealth of Australia, and his Majesty's Government of the Dominion of New Zealand. Zitiert in: Macdonald, In Pursuit of the Sacred Trust, Wellington 1988, S. 74 ff. (appendix 3)

1013 Das Verhältnis betrug 42 : 42 : 16

In der Mandatszeit galt Nauru den Mandataren hauptsächlich als billige Phosphatquelle, was eine kritisch Stellungnahme der Permanent Mandates Commission provozierte:

> *„The Commission fears on the one hand that the disproportion between the material wealth of this island and the small number of its inhabitants may induce the mandatory Power to subordinate the interests of the people to the exploitation of the wealth. It is, therefore, not without deep concern that it considers the question whether the well-being and developments of the inhabitants of this island, which, in the words of the Covenant "form a sacred trust of civilization,"... are not in danger of being compromised."*[1014]

Als Reaktion auf die Kritik der PMC machten die Mandatare substantiell wenig bedeutende Zugeständnisse an die Ureinwohner, z. B. die Erhöhung des dann immer noch kümmerlichen Gewinnanteils der Nauruaner am Phosphathandel.[1015] Materiell änderte sich jedoch wenig an den Absichten Australiens, dem Hauptbegünstigten des Phosphatabbaus, nämlich fast ausschließlich die Ausbeutung der Phosphatvorkommen bei einem Minimum an Entwicklungsarbeit für die Ureinwohner.[1016]

Der Ausbruch des zweiten Weltkriegs verwandelte „Pleasant Island" in einen Ort des Leidens.[1017] Wegen der Phosphatvorkommen war Nauru strategisches Ziel japanischer Bombenangriffe, welche die Phosphatversorgung der Kriegsgegner unterbrechen sollten. Die Insel wurde anschließend von den Japanern besetzt und als Festung ausgebaut. Die Ureinwohner wurden zu einem großen Teil auf die Karolinen deportiert und kehrten erst nach der Niederlage der Japaner in ihre Heimat zurück, deren Infrastruktur im Laufe des Krieges allerdings massiv zerstört worden war.

Aufgrund des desolaten Zustandes der Insel bat es sich an, diese dem UN-Treuhandsystem zwecks eines umfassenden Neuaufbaus zu unterstellen. Bei der Abfassung des Treuhandabkommens musste aber noch die Frage der Verwaltungsmacht gelöst werden. Es standen die Alternativen zur Auswahl entweder Australien, das zuvor hauptsächlich die Verwaltung übernommen hatte als Verwaltungsmacht zu bestimmen oder aber alle drei Staaten mit Interesse an Nauru gemeinsam die Verwaltung übernehmen zu lassen. Die Aushandelung eines Treuhandabkommens für Nauru erfolgte wegen der Unsicherheit bezüglich der Frage der Verwaltungsmacht später als die anderen Abkommen, da man erst die Einsetzung des Treuhandrates

---

1014 Permanent Mandates Commission, Minutes, 11 (1-22 August 1922), S. 36 ff.

1015 Macdonald, In Pursuit of the Sacred Trust, Wellington 1988, S. 18

1016 Hudson fasst die australische Politik in Bezug auf Nauru folgendermaßen zusammen: „...the Australian interest was almost solely to exploit. The administrative aim was set at a decent minimum; no imaginative effort was applied to the fate of a few thousand islanders whose home was literally being shipped overseas", Australia and the Colonial Question at the UN, Sydney 1970, S.14

1017 vgl. die Darstellung bei Macdonald, In Pursuit of the Sacred Trust, Wellington 1988, S. 19

als der Vermutung nach qualifizierteren Verhandlungspartner abwarten wollte.[1018]

Am 1. November 1947 wurde das Treuhandabkommen für Nauru von der UN-Generalversammlung durch Res. 140 bestätigt.[1019] Im Vergleich zum Mandat sah es einige Änderungen und Erweiterungen vor:

In Art. 2 sind ausdrücklich die Regierungen Australiens, Neuseelands und Großbritannien gemeinsam als Verwaltungsmacht bestimmt.[1020] Das frühere Mandat bestimmte lediglich „his Britannic Majesty" zum Mandatar und überließ somit dem British Empire die Bestimmung, welche seiner „Glieder" das Mandat ausführen sollte. Bemerkenswert am Treuhandabkommen ist weiter der gestiegene Umfang der Verpflichtungen. Während kraft des Mandats bloß die undeutliche Verpflichtung bestand, „the material and moral well-being and the social progress of the inhabitants of the territory" zu gewährleisten, sind solche humanitären Pflichten im Treuhandabkommen konkreter formuliert. Beispielsweise ist die aus drei Staaten bestehende gemeinsame Verwaltungsmacht verpflichtet, den Eingeborenen zwecks Aufbaus eigener politischer Strukturen eine wachsende Partizipierung in der Verwaltung des Gebietes zu ermöglichen.[1021] Die Aufnahme dieser Verpflichtung in den Entwurf des Treuhandabkommens, der von Australien dem Vierten Komitee der UN-GV gegenüber präsentiert wurde, erfolgte wohl aus taktischen Gründen. So konnte nämlich davon abgelenkt werden, dass das weiterhin geltende „Nauru Island Agreement" mit der Monopolisierung des Phosphatabbaus in der British Phosphate Commission in Anbetracht der „open-door-Klausel" gem. Art. 76 lit. d SVN rechtlich bedenklich war.[1022]

Die Fortführung des Phosphatabbaus durch die „Triumvirn" Australien, Neuseeland und Großbritannien wie zu Mandatszeiten führte dann allerdings wenig später zu Kritik von Mitgliedern des Treuhandrates. Der Vertreter der sich anti-kolonial gebenden Sowjetunion bezichtigte die Treuhandverwaltung einer selbstsüchtigen Ausbeutung des Ressourcen

---

1018 Der TC wurde als „more desirable body to negotiate with on Nauru than the next General Assembly" bezeichnet, Department of the External Affairs Canberra to Dunk, Australian Representative London, 28 July 1946, Commonwealth Records Service, Australian Archives Office, Canberra, A518, Item 103/2/2(1)

1019 Trusteeship Agreement for the Territory of Nauru, approved by the General Assembly of the United Nations on 1 November 1947, UNTS, Bd. 10, S. 4 ff.

1020 „The Governments of Australia, New Zealand and the United Kingdom (hereinafter called "the Administering Authority") are hereby designated as the joint Authority which will exercise the administration of the Territory."

1021 Art. 5, 2, c: „Assure to the inhabitants of the Territory … a progressively increasing share in the administrative and other services of the Territory and take all appropriate measures with a view to political advancement of the inhabitants in accordance with Article 76 of the Charter;"

1022 Von britischer Seite wurde zunächst bezweifelt, dass der Entwurf eines Treuhandabkommens genehmigt würde, ohne dass eine Diskussion in Bezug auf die Vereinbarkeit des „Phosphatmonopols" mit Art. 76 lit. d erfolgen würde: „…I think it unlikely that this draft agreement will get by the Assembly without the phosphates „monopoly" being challenged under Article 76 (d) of the Charter." Minute by Bennett, 5 September 1947, Records of the Colonial Office, 537/1462

Naurus.[1023] Das monopolartige Regime der drei Staaten in Bezug auf den Phosphatabbau, das auf dem „Nauru Island Agreement" von 1919 basiert, wurde jedoch nie ernsthaft in Frage gestellt. Australien wollte für den Fall kritischer Nachfragen die rechtliche Verteidigung auf Art. 80 I SVN stützen, in dessen Sinne das „Nauru Island Agreement" ein „international instrument" sein könne, das von den Regeln des UN-Treuhandsystems unberührt bleibe.[1024] Großbritannien übernahm dieses Argument erst nur zögernd, da die Frage, was als „international instruments" i. S. d. Art. 80 I SVN zu qualifizieren ist, umstritten ist, in Betracht kommen z. B. die Völkerbundmandate .[1025]

So wurde auch in der Treuhandzeit die alte Ausbeutungspraxis beibehalten und durch eine zunehmende, aber verhältnismäßig immer noch geringe Gewinnbeteiligung der Eingeborenen kaschiert. Die Frage nach der Zukunft der Nauruaner, wenn die Phosphatvorkommen erschöpft sein würden, wurde nur von jenen selbst gestellt.[1026]

In den 60er Jahren stellte sich auch für Nauru die Frage der Unabhängigkeit. Ursprünglich hatte man geplant, die Nauruaner nach Curtis Island umzusiedeln, was diese aber ablehnten.[1027] Die Nauruaner hatten sich zu diesem Zeitpunkt unter Führung ihres in Australien ausgebildeten Oberhauptes Hammer DeRoburt zunehmend emanzipiert und forderten vor dem UN-Treuhandrat die Übertragung der vollen Kontrolle über die Phosphatminen spätestens mit Erlangung der Unabhängigkeit, die für 1968 anvisiert war.[1028] Mitte 1967 wurde eine Einigung bez. der Phosphatminen dahingehend erzielt, dass die Nauruaner die British Phosphate Commission aus den Erlösen des Phosphathandels für 21 Mio. australische Dollar aufkaufen und ihre eigene „Nauru Phosphate Corporation" gründen sollten.[1029] Allerdings konnte über die Frage der Entschädigung für durch den Phosphatabbau abgetragene Teile der Insel keine endgültige Einigung erzielt werden.[1030]

Am 31. Januar 1968, dem Jahrestag der Rückkehr der Nauruaner zu ihrer Insel nach dem Zweiten Weltkrieg, wurde Nauru unabhängig.

Die Frage der Entschädigung für den Phosphatabbau tauchte später erneut auf und führte schließlich zu einer Klage Naurus gegen Australien vor dem IGH. In den 80er Jahren ging das Interesse am Phosphatabbau in der

1023 "The economy of Nauru Island is subordinated to the self seeking interests of the Australian and British colonisers, who are rapidly draining the rich phosphate deposits." Soviet News, London, No. 2187, 6 July 1949

1024 Macdonald, In Pursuit of the Sacred Trust, Wellington 1988, S. 32

1025 Rauschning in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, München 1991, Art. 80 Rn 3

1026 Petition, Nauruan Chiefs, 9 May 1950, UN TC, 8th Sess. (1951), Report on Nauru, S. 17

1027 Macdonald, In Pursuit of the Sacred Trust, Wellington 1988, S. 46

1028 UN TC, 23rd Sess. (1966), S. 88 ff.

1029 Higbet/Kahale III, International Decisions, Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia), Preliminary Objections, AJIL 1993 (87), S. 283

1030 DeRoburt erklärte diese Frage als noch ungeklärt, UN TC, 13th Special Sess. (1967), S. 3

Region zurück,[1031] so dass schließlich die an den „British Phosphate Commissioners" beteiligten Regierungen die Liquidation der Gesellschaft beschlossen.[1032] Diese Entscheidung wurde am 9. Februar 1987 durch Beendigung des „Nauru Island Agreement" umgesetzt.[1033] Da eine Entschädigung für Nauru nicht vorgesehen war, beantragte es am 19. Mai 1989 vor dem IGH die Einleitung eines Verfahrens gegen Australien, in dem der IGH mit Urteil vom 26. Juni 1992 seine Jurisdiktion bez. des Antrags Naurus vom 19. Mai 1989 als gegeben ansah.[1034] Bevor der IGH über die Begründetheit der Klage entscheiden konnte, einigten sich Australien und Nauru außergerichtlich auf eine Entschädigungsleistung von 107 Mio. australischen Dollar, zahlbar innerhalb von 20 Jahren.[1035] Heutzutage ist Nauru der weltweit größte Exporteur von Phosphat und hat auch aufgrund des gestiegenen Phosphatpreises im Rahmen der Ölkrise international eines der höchsten Pro-Kopf-Einkommen erreicht, wodurch der Betrieb einer eigenen Fluglinie mit Jumbo-Jets etc. erlaubt wird.[1036]

B) Die mögliche Verletzung der Treuhandpflichten in Nauru und der „Northern Cameroons Case"

Im Falle Naurus erscheint die Frage nach der ausreichenden Beachtung der Treuhandpflichten besonders relevant. Das im Nauru Island Agreement von 1919 etablierte Regime zur möglichst günstigen Versorgung dreier Staaten mit Phosphat ließ von Anfang an Zweifel an der ausreichenden Beachtung des „sacred trust of civilization" aufkommen. Großbritannien, welches das Prinzip des „sacred trust of civilization" bekanntlich entwickelt und zur Leitlinie seiner Kolonialpolitik gemacht hatte, diskutierte daher den Fall Naurus mehrfach kritisch im „House of Commons" und im „House of Lords".[1037]

Im folgenden soll geklärt werden, ob die Verwaltung Naurus tatsächlich unter Verletzung der übernommenen treuhänderischen Verpflichtungen erfolgt ist. Anschließend ist die Frage zu beantworten, ob nach Beendigung der Treuhandschaft noch eine Rechtsverletzung vorliegen kann.

Mögliche Verletzung der Treuhandpflichten der Verwaltungsmächte könnte die Praxis des Phosphatabbaus sein: Phosphathaltiges Land wurde

1031 1981 stellten die „British Phosphate Commissioners" ihre Aktivitäten auf Christmas Island, einer zu Australien gehörenden Insel, die ebenfalls für den Phosphatabbau genutzt wurde, ein.

1032 Scobbie, Case Concerning Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia), Preliminary Objections Judgement, ICLQ 1993 (42), S. 710

1033 a. a. O.

1034 ICJ Reports 1992, S. 269

1035 Oellers-Frahm, Phosphate Lands in Nauru Case (Nauru v. Australia), in: EPIL, Bd. III, S. 1026

1036 Macdonald, In Pursuit of the Sacred Trust, Wellington 1988, S. 61

1037 Weeramantry, Nauru, Environmental Damage under International Trusteeship, Oxford/Auckland/New York 1992, S. 57

unter geringer Entschädigungsleistung enteignet;[1038] außerdem war der Phosphatabbau selbst insoweit problematisch, als er zum einen die Substanz der Insel schwinden ließ und zum anderen für den Ackerbau ungeeignetes Land hinterließ[1039], für das sich die Frage der Wiederaufbereitung stellte.[1040]

Dass der Phosphatabbau in Nauru umweltschädigende Wirkung hatte, dürfte kaum zu bezweifeln sein. Fraglich ist jedoch, ob damit automatisch eine Verletzung der Treuhandpflichten vorliegt. Um dies beurteilen zu können, muss untersucht werden, welche konkreten Pflichten die Verwaltungsmächte genau übernommen haben und ob diese durch die Praxis des Phosphatabbaus verletzt worden sind.

Die konkret übernommenen Verpflichtungen der Verwaltungsmächte für Nauru finden sich insbesondere im Treuhandabkommen für das Gebiet. Art. 76 SVN dagegen spricht seinem Wortlaut nach nur die Zwecke des UN-Treuhandsystems an und begründet nicht explizit bestimmte Verpflichtungen, weshalb diese Norm nur als materieller Rahmen für den Inhalt der einzelnen Treuhandabkommen angesehen werden kann.[1041]

Die Verpflichtungen der Verwaltungsmächte mit den Eingeborenen von Nauru als Begünstigte sind in Art. 5 des Treuhandabkommens festgelegt. Art. 5 2. (a) bestimmt, dass die Rechte der indigenen Einwohner am Land Naurus an Nichteinheimische nur mit Zustimmung der kompetenten Stelle übertragen werden können.[1042] Diese Vorschrift verbietet aber wohl nicht weitere Enteignungen unter dem UN-Treuhandsystem. Erstens gilt das Verbot von Grundstücksübertragungen nicht bei Zustimmung der zuständigen Behörde, worunter die BPC aber fallen dürfte.

Außerdem könnte man argumentieren, dass das Nauru Island Agreement, und damit besonders Art. 6, der den Rechtstitel an den Phosphatvorkommen und dem damit verbundenen Land bei den BPC festmacht,[1043]

1038 vgl. Stellungnahme des sowjetischen Delegierten Oberemko im Treuhandrat, TC, 14th Sess., 1954, S. 96, para. 24

1039 Zu den soziologischen Folgen des durch den Phosphatabbau verwüsteten Landes vgl. Weeramantry, a. a. O., S. 28 ff.

1040 Die Frage der „rehabilitation" beschäftigte die Naurnaner seit der Treuhandzeit und war Gegenstand von Verhandlungen mit den Verwaltungsmächten kurz vor der Unabhängigkeit Naurus, die allerdings kein klares Ergebnis ergaben, vgl. Macdonald, In Pursuit of the Sacred Trust, Wellington 1988, S. 55. Einige Zeit nach der Unabhängigkeit wurde in Nauru eine Kommission zur Klärung der Frage eingesetzt, die im November 1988 zum Ergebnis kam, dass die ehemaligen Verwaltungsmächte zur „rehabilitation" verpflichtet seien. Schließlich wurde auch der IGH in dieser Frage angerufen.

1041 Rauschning, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, München 1991, Art. 76 Rn 2; a. A. Weeramantry, a. a. O., S. 126, der in Art. 76 Verpflichtungen festgelegt sieht.

1042 „... and in particular ensure that no rights over native land in favour of any person not an indigenous inhabitant of Nauru may be created or transferred except with the consent of the competent public authority." UNTS, Bd. 8, S. 6 ff.

1043 Art. 6: "The title to the phosphate deposits on the Island of Nauru and to all land, buildings, plant, and equipment on the island used in connection with the working of the deposits, shall be vested in the Commissioners."

als „international instrument" i. S. d. Art. 80 I SVN gegenüber den Treuhandbestimmungen vorrangig sei. Schließlich wurde im Falle Südwestafrikas jener Art. 80 I SVN angewandt, um die Fortgeltung der Mandatsbestimmungen zu erklären.[1044] Jedoch ist Art. 80 I SVN nur anwendbar bis zum Abschluss eines Treuhandabkommens, was sich aus dem Wortlaut der Vorschrift ergibt. Daher kann das „Nauru Island Agreement" die Bestimmungen des Treuhandabkommens auch nicht als „international instrument" derogieren. Entsprechende Bedenken an dem Ausbeutungsrecht der Verwaltungsmächte in Bezug auf die Phosphatvorkommen und der Auslegung des Art. 80 I SVN hat der mexikanische Delegierte im Treuhandrat vorgetragen.[1045]

Eine mögliche Rechtswidrigkeit des Phosphatabbauregimes könnte sich eventuell auch aus allgemeiner gefassten Vorschriften ergeben, die das Wohl der indigenen Einwohner sicherstellen sollen. In Art. 5 2. (b) wird die Verpflichtung der Verwaltungsmächte normiert, den ökonomischen, sozialen, erzieherischen und kulturellen Fortschritts der Einwohner zu fördern.[1046]

Man könnte argumentieren, durch die Ausbeutung der Phosphatvorkommen im ausschließlichen Interesse der Verwaltungsmächte werde besonders das ökonomische Wohl der Einheimischen rechtswidrig vernachlässigt. Der sowjetische Delegierte im Treuhandrat vertrat diese Ansicht.[1047]

Tatsächlich können aber die Ziel- und Zweckbestimmungen der UNO-Charta, Artt. 1 und 76, aufgrund ihrer allgemein gehaltenen Formulierung wohl keine explizite Pflicht der Verwaltungsmächte begründen, den Phosphatabbau auf Nauru in einer bestimmten Weise zu betreiben.[1048]

Auch Art. 5 des Treuhandabkommen schreibt lediglich vor, dass die Ureinwohner überhaupt wirtschaftlich gefördert und in ihrer Entwicklung unterstützt werden müssen. Diese Pflicht haben die Verwaltungsmächte

---

1044 vgl. Namibia/South West Africa Advisory Opinion, ICJ Reports 1971, S. 34, para. 62

1045 "He (the representative of Mexico) had great doubts about the interpretation given to Article 80 of the Charter by the Administering Authority and as to whether it would be proper to invoke Article 80 in this particular case. He also doubts about the source of the rights claimed by the Administering Authority, after all, this was merely a concession to exploit the phosphates of the island, which in no way gave ownership over the land." Report to TC (1949), S. 83

1046 „Promote, as may be appropriate to the circumstances of the Territory, the economic, social, educational and cultural advancement of the inhabitants."

1047 21.Mr. Oberemko (Union of Soviet Socialist Republics) said that, far from promoting the political, economic, social and educational advancement of the inhabitants of Nauru and their progressive development towards self-government or independence, as it had undertaken to do under the Charter and the Trusteeship Agreement, the Administering Authority was concerned solely with exploiting the only natural resource of the Territory, namely, phosphate." TC, 14th Sess., 1954, S. 96

1048 Wolfrum räumt ein, dass die normierten Ziele und Grundsätze der UNO „nur einen weiten Rahmen" abstecken, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, München 1991, Art. 1 Rn 2

durch eine Gewinnbeteiligung der Nauruaner am Phosphatabbau und dadurch finanzierte Entwicklungsmaßnahmen erfüllt.[1049]

Sicher kann man anzweifeln, ob die Praxis der BPC moralisch über jeden Zweifel erhaben ist; eine klare Verletzung der Treuhandpflichten ist jedoch nicht zu erkennen. Diese Pflichten sind in der UNO-Charta nur sehr allgemein und damit unscharf formuliert; darüber hinaus sind die exakter festgelegten Pflichten im Treuhandabkommen eher rudimentärer Art und wohl absichtlich so formuliert, dass durch sie das Nauru Island Agreement nicht konterkariert wird.

Weiter stellt sich die Frage, ob die Beendigung des Treuhandabkommens eine etwaige vorherige Verletzung von Treuhandpflichten „heilt", mit der Folge, dass keine Rechtsverletzung mehr gegeben ist. Mit dieser Frage hat sich auch der IGH im „Northern Cameroons Case" befasst. Hintergrund des Falles war die vom nunmehr unabhängigen ehemaligen französischen Treuhandgebiet Kamerun behauptete Verletzung von Art. 5, § B des Treuhandabkommens für britisch Kamerun, dadurch dass der nördliche Teil britisch Kameruns, das im Zeitpunkt des Antrags Kameruns an den IGH noch nicht unabhängig war, unzulässigerweise als integraler Bestandteil des britischen Protektorats Nigeria verwaltet wurde.[1050]

Der IGH führt in seinem Urteil aus, dass mit der Beendigung des Treuhandabkommens jegliche Rechte von Mitgliedern der UNO aufgehört haben zu existieren.[1051] Allerdings soll von der Beendigung der Treuhandschaft eine Verletzung des Treuhandabkommens im Zeitpunkt von dessen Gültigkeit mit einem noch andauernden Schaden unberührt bleiben.[1052]

Diese Ausführungen sind jedoch nur bedingt auf den Fall Naurus übertragbar, da sie die Rechte von Mitgliedstaaten der UNO betreffen, der IGH spricht ausdrücklich von „Member of the United Nations". Nauru ist damals aber nicht UNO-Mitglied gewesen, im Gegensatz zum ehemaligen französisch Kamerun im Zeitpunkt des Antrags. Somit könnte man e contrario folgern, dass Nauru mögliche Rechtsverletzungen der Verwaltungsmacht zur Zeit der Treuhandschaft, die einen noch andauernden materiellen Schaden verursacht haben, nach Beendigung der Treuhandschaft nicht mehr geltend machen kann, da es weder damals noch im Zeitpunkt der Klageerhebung UNO-Mitglied war. Ein solches Ergebnis würde wohl

1049 vgl. dazu die Stellungnahme der Verwaltungsmacht vor dem TR: „The British Phosphate Commissioners made no profit; their revenues paid for the administrative costs of Naum, for the rent of the land they exploited and for the royalties paid to the indigenous owners; they had set aside a long term investment fund for the benefit of the Naumans, which currently amounted to 646,000 Pounds." TC, 16th Sess., 1955, para. 21

1050 Case Concerning the Northern Cameroons (Cameroon v. United Kingdom), Preliminary Objections, ICJ Reports 1963, S. 26

1051 ICJ Reports 1963, S. 34

1052 ICJ Reports 1963, S. 35

auch der Natur der Treuhandabkommen und des UN-Treuhandsystems entsprechen. Ähnlich wie in einem Minderheitenschutzvertrag[1053] hat sich ein Staat zur Einhaltung bestimmter humanitärer Anforderungen verpflichtet, ohne dass den Begünstigten dieser freiwilligen Verpflichtungen die Position eines Völkerrechtssubjektes zugekommen wäre. Daher ist es nur äußerst schwer zu begründen, dass die Einwohner eines Treuhandgebietes bei Verletzungen der Treuhandpflichten der Verwaltungsmacht zum Schadensersatz berechtigt sein könnten. Die diesbezüglich von vielen erwartete[1054] Stellungnahme des IGH ist durch die außergerichtliche Einigung im Falle Naurus – vielleicht zum Glück, bedenkt man das für heftige Kontroversen sorgende Rechtsgutachten im Südwestafrika-Fall - nie erfolgt.

C) Das Urteil des IGH betreffend die „preliminary objections" im Verfahren von Nauru gegen Australien

Das Verfahren „Case concerning certain Phosphate Lands in Nauru" weist einige Parallelen zu den Verfahren im Südwestafrika-Streit auf. Erneut muss sich eine Verwaltungsmacht wegen einer möglichen Verletzung des „sacred trust of civilization" vor dem IGH verantworten. Daher ist dieser Fall gerade in Bezug auf das völkerrechtliche Mandats- und Treuhandrecht von großer Relevanz. Das akademische Niveau dieses Streits ist möglicherweise durch die ausgezeichnete Vertretung[1055] des kleinen Nauru durch international anerkannte Experten wie Ian Brownlie noch erhöht worden.

Die erste Schwierigkeit, die Nauru, um den Rechtstreit beim IGH erst einmal anhängig zu machen, überwinden musste, war die fehlende UNO-Mitgliedschaft Naurus, das daher nicht ipso iure Partei des IGH-Statuts war.[1056] Gem. Art. 35 II IGH-Statut legt der UN-Sicherheitsrat für Nicht-UNO-Mitglieder die Bedingungen bez. des Zugangs zum IGH fest. Diese Bedingungen hat der SR in Res. 9 vom 15. Oktober 1946 festgelegt. Danach muss ein Staat, der wie Nauru nicht Partei des IGH-Statuts ist, beim Registrator des IGH eine Deklaration hinterlegen, in der er die Jurisdiktion des IGH akzeptiert.[1057] Dieser Anforderung kam Nauru nach, so dass der Weg für ein mögliches Verfahren vor dem IGH eröffnet war.

Australien erhob insgesamt sieben Einreden gegen die Zulässigkeit des Verfahrens, die bis auf eine alle erfolglos blieben. Der IGH gab Australien

---

1053 zum Vergleich des Mandatssystems mit dem Minderheitenschutz vgl. Feinberg, La Juridiction et la Jurisprudence de la Cour permanente de Justice international en matière de Mandats et de Minorités, RdC 1937 (59), S. 591-705 ; Hudson, The Protection of Minorities and Natives in Transferred Territories, in : Seymour/House (Ed.), What really happened at Paris, New York 1921, S. 204-230

1054 Highet/Kahale, International Decisions, AJIL 1993 (87), S. 288

1055 Zu den Vertretern und Anwälten Naurus vgl. Case concerning certain Phosphate Lands in Nauru, Preliminary Objections, ICJ Reports 1992, 240, 241

1056 vgl. diesbezüglich Art. 93 I SVN

1057 vgl. para. 1 der Res.

lediglich in dem Punkt recht, dass Nauru den behaupteten Anspruch auf die Vermögenswerte der BPC in Australien formal nicht in den ursprünglichen Antrag aufgenommen habe, es sich daher um einen neuen Anspruch handele, der nicht Gegenstand des anhängigen Verfahrens sein könne.[1058]

Von den vielen Einreden Australiens sind einige wenig überzeugend,[1059] es sollen daher nur zwei substantiiert erscheinende Einreden einer genaueren Betrachtung unterzogen werden.

Australien hat geltend gemacht, dass die Beendigung der Treuhandschaft für Nauru durch die im Einvernehmen mit den Verwaltungsmächten beschlossene Be-endigungsresolution der GV 2347 vom 19. Dezember 1967 Ansprüche wegen Verletzung der Treuhandpflichten präkludiert.[1060] Der IGH zieht diese Möglichkeit in Betracht,[1061] lehnt aber ohne Begründung ab, sich damit auseinanderzusetzen,[1062] was er aber de facto dann doch tut. Das Gericht verweist darauf, dass die Frage der Wiederaufbereitung des Landes im Treuhandrat strittig war und als ungelöst betrachtet werden konnte, weshalb die Verwaltungsmächte nicht von ihrer „Entlastung" durch die Beendigungsresolution ausgehen konnten.[1063]

Das Offensein der Frage der Wiederaufbereitung des Landes wird folgendermaßen illustriert:

Der französische Delegierte äußerte im Mai 1967 im Treuhandrat, er bedauere es, dass in der Frage der Wiederaufbereitung „no agreement had been reached between the Administering Authority and the Nauruan people".[1064] Liberia brachte einen Resolutionsentwurf ein mit dem Inhalt, dass die Verwaltungsmächte zur Wiederaufbereitung auf ihre Kosten verpflichtet seien.[1065] Dieser Entwurf wurde allerdings abgelehnt. Weiter wird auf die Äußerung des Nauruanischen Oberhauptes DeRoburt vor dem vierten Komitee der UN-Generalversammlung am 6. Dezember 1967 verwiesen,[1066] in dem die Wiederaufbereitung des Landes gefordert wird.[1067]

Diese Fakten dürften schon belegen, dass die Frage der Wiederaufbereitung des Landes noch nicht endgültig geklärt war. Jedoch ist die Konsequenz des IGH daraus, dass Ansprüche wegen der Verletzung von Treuhandpflichten nicht präkludiert sind, wenig überzeugend. Die UNO

1058 ICJ Reports 1992, 240, 267, para. 70

1059 Scobbie bezeichnet einige dieser Einreden als „palpably weak", Case concerning certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia), Preliminary Objections Judgement, ICLQ 1993 (42), S. 711

1060 zu dieser Einrede vgl. ICJ Reports 1992, S. 250 ff. (para. 22-30)

1061 „In the light of these considerations, it might be possible to question the admissibility of an action brought against the Administering Authority …", ICJ Reports 1992, 251, para. 23

1062 „However, the Court does not consider it necessary to enter into this debate…", a. a. O.

1063 ICJ Reports 1992, S. 253, para. 30

1064 ICJ Reports 1992, S. 252, para. 27

1065 a. a. O.

1066 ICJ Reports 1992, S. 252, para. 28 unter Verweis auf para. 17

1067 „... although it would be an expensive operation, that land would have to be rehabilitated...", zitiert in: ICJ Reports 1992, S. 249, para. 17

hat als einzige Instanz die Überwachung der Einhaltung der Treuhandpflichten übernommen. Stellt sie nicht eindeutig eine Verletzung der Treuhandpflichten fest und beendet die Treuhandschaft offiziell ohne einen Vorbehalt bez. etwaiger Wiedergutmachungsansprüche, müssten die Verwaltungsmächte nach Treu und Glauben davon ausgehen, dass auch keine Schadenseratzansprüche gegen sie bestehen. Gäbe man hingegen der Klage auf Wiedergutmachung statt, würde man damit die Akte der UNO, wie die Überwachung der Treuhandpflichten durch den Truehandrat, vollständig konterkarieren.[1068] Aus der Ablehnung des Resolutionsentwurfs, in dem eine Wiedergutmachung festgelegt war, kann man wohl e contrario folgern, dass ein Anspruch auf Wiedergutmachung nicht bestehen kann. In diesem Sinne geht auch Richter Oda in seinem abweichenden Votum davon aus, dass mangels ausdrücklichen Vorbehalts für etwaige Rechte Naurus, die Verwaltungsmächte durch die UN-Generalversammlung von jeder Verpflichtung gegenüber Nauru aus dem Treuhandverhältnis frei geworden sind.[1069]

Die Einrede Australiens, dass mit Beendigung der Treuhandschaft Ansprüche Naurus gegen die ehemaligen Verwaltungsmächte erloschen sind, ist daher überzeugend. Im übrigen ist zweifelhaft, ob sich das Treuhandgebiet, dem im Zeitpunkt der behaupteten Verletzung allerhöchstens nach Ansicht einzelner beschränkte Völkerrechtssubjektivität[1070] zukam, auf eigene Rechte gegenüber der Verwaltungsmacht berufen kann. Die Bewohner des Treuhandgebietes waren zwar Begünstigte des Treuhandabkommens, sicher aber nicht Vertragspartner der Verwaltungsmacht. Diese Tatsachen bedeuten mindestens eine Erschwerung, wenn nicht gar die Unmöglichkeit eines Wiedergutmachungsanspruchs. Der IGH hätte in diesem Punkt wenigstens einige Überlegungen anstellen sollen.

Eine weitere Einrede Australiens lässt sich möglicherweise unter Anwendung der sog. „monetary-gold-doctrine" gewinnen. Diese Doktrin schreibt eine Klageabweisung vor, wenn das Verhalten einer dritten Partei eine wesentliche Frage des Verfahrens darstellt, somit „the very subject matter of the decision" bildet. Entwickelt wurde diese Doktrin im „Case of the Monetary Gold removed from Rome in 1943" vor dem IGH.[1071] In

---

1068 so auch das australische Argument, dies würde darauf hinauslaufen, „to undertake the task of exploring again the performance of the Trusteeship in order to overrule and contradict the conclusions and decisions by the competent United Nations organs in exercise of their functions of supervision of the trusteeship system." Zitiert in: ICJ Reports 1992, S. 251

1069 „I would rather consider that as the General Assembly resolution did not expressly reserve any rights which Nauru might have had in that regard, that resolution gave a discharge to the Administering Authority with respect to such rights", Dissenting Opinion Oda, ICJ Reports 1992, S. 321

1070 Rauschning, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, München 1991, Art. 75 Rn 16; a. A. Seidl Hohenveldern, Völkerrecht, 10. Aufl., Köln/Berlin/Bonn/München 2000, Rn 917

1071 (Italy v. France, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America),ICJ Reports 1954, S. 19 ff.

diesem Fall ging es um das Währungsgold der Nationalbank von Albanien, das 1943 von den Nazis nach Berlin gebracht worden war.[1072] Nach der Niederlage Nazi-Deutschlands sollte das Münzgold aus Albanien zusammen mit anderem Münzgold unter den von Deutschland geschädigten Staaten verteilt werden. Festgelegt war dies im Pariser Reparationsabkommen vom 14.1.1946, in dem die von Italien vor dem IGH verklagten Staaten Frankreich, Großbritannien und die USA für die Verteilung zuständig waren. Diese drei Staaten mussten entweder zugunsten Italiens oder Albaniens entscheiden. Bei einer Entscheidung zugunsten Albaniens sollte das Gold nach Großbritannien verbracht werden, um eventuelle Ansprüche Großbritanniens aus dem Korfu-Kanal-Fall zu befriedigen. Die endgültige Entscheidung wurde einem Schweizer Schiedsmann übertragen, der dem armen Albanien den Vorzug gab. Italien konnte diese Entscheidung nicht akzeptieren, da Albanien seiner Meinung nach das ursprünglich Italien gehörende Währungsgold durch eine rechtswidrige Enteignung erlangt hatte. Allerdings konnte Italien gegen diese Entscheidung nur gegen die genannten drei Staaten und nicht gegen Albanien vor dem IGH vorgehen, da Albanien sich nicht dessen Gerichtsbarkeit unterworfen hatte. Diese mangelnde Unterwerfung Albaniens unter den IGH führte dann zur Klageabweisung. Der IGH vertrat die Ansicht, er müsse in seinem Urteil über die Rechtmäßigkeit der Enteignung des Währungsgoldes durch Albanien entscheiden, was angesichts der fehlenden Unterwerfung Albaniens unter seine Gerichtsbarkeit dem Konsensprinzip im Völkerrecht zuwiderlaufe.[1073]

Die Entwicklung einer Doktrin aus dem „Monetary Gold Case" ist jedoch aufgrund der besonderen prozessualen Konstellation schwierig. Italien war nämlich bestrebt, das Verfahren vor dem IGH aus sich neu ergebenden politischen Gründen nicht zu führen und hatte mit dem Ziel der Beendigung des Verfahrens, bevor es zur Verhandlung über die Begründetheit der Klage kam, dem IGH gegenüber dargelegt, dass er nicht über die „merits" verhandeln könne, da die Klage in Wirklichkeit gegen Albanien gerichtet sein, das aber nicht Partei des Verfahrens sei.[1074] Dass der IGH anders entschieden hätte, wenn Italien ernsthaft um die Fortsetzung des Verfahrens bemüht gewesen wäre, liegt auf der Hand. Aus diesem Grund ist die Entwicklung einer Doktrin aus dem „Monetary Gold Case" wenig überzeugend. Im übrigen wird auch in der Literatur überlegt, ob ein nicht dem IGH unterworfener Staat nicht schon durch das IGH Statut hinreichend geschützt sei.[1075] Art. 59 IGH-Statut bestimmt nämlich, dass

1072 Zum Monetary Gold Case vgl. auch Oliver, The Monetary Gold Decision in Perspective, AJIL 1955 (49), S. 216 ff.

1073 ICJ Reports 1954, S. 33

1074 ICJ Reports 1954, S. 27

1075 Zimmermann, Die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofes zur Entscheidung über Ansprüche gegen am Verfahren nicht beteiligte Staaten, ZaöRV 1995, S. 1075

seine Entscheidung nur zwischen den Streitparteien bindend ist.[1076] Darüber hinaus besteht für einen Staat, der seine Interessen berührt sieht, die Möglichkeit der Nebenintervention gem. Art. 62 IGH-Statut.[1077]

Dennoch hat der IGH im Ost-Timor-Fall seine Jurisdiktion unter Verweis auf die Monetary-Gold-Doktrin verneint.[1078] Portugal hatte als ehemalige Kolonialmacht Australien wegen eines Ölausbeutungsvertrages über den Festlandsockel Ost-Timors mit Indonesien verklagt. Der IGH hat in diesem Fall die Klage mit der Begründung abgewiesen, die Klage berühre in ihrem Kern Rechte dritter Staaten, namentlich Indonesien, die sich der Gerichtsbarkeit des IGH nicht unterworfen hatten.[1079] Man sieht also anhand dieses Falles, dass die sog. Monetary-Gold-Doktrin ein gutes Mittel für den IGH darstellt, unliebsame Entscheidungen zu vermeiden.

Wenn man trotz einiger Bedenken der „Monetary-Gold-Doktrin" folgt, so muss man doch die Frage stellen, ob diese im Falle Naurus auch korrekt angewandt wurde. Demnach ist zu klären, ob bei einer Entscheidung in der Sache Angelegenheiten mit bezug zu Drittstaaten „the very subject matter of the decision" ausgemacht hätten.

Bekanntlich sind Australien, Neuseeland und Großbritannien in Art. 2 des Treuhandabkommens für Nauru zur gemeinsamen Verwaltungsmacht bestimmt worden.[1080] Für Neuseeland und Großbritannien lag aber im konkreten Fall keine Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit des IGH vor, so dass Nauru nur gegen Australien klagen konnte.

Laut IGH ist die "monetary-gold-doctrine" im Falle Naurus nicht anzuwenden, da „in the present case, the interests of New Zealand and the United Kingdom do not constitute the very subject matter of the judgement."[1081] Es wird eingeräumt, dass Großbritannien und Neuseeland in ihren Interessen berührt sein könnten; die Verwicklungen dieser beiden Staaten in den Fall würden aber nicht als Basis einer Entscheidung bez. der Ansprüche Naurus gegen Australien benötigt.[1082]

1076 „Die Entscheidung des Gerichtshofs ist nur für die Streitparteien und nur in bezug auf die Sache bindend, in der entschieden wurde."

1077 „(1) Glaubt ein Staat, ein rechtliches Interesse zu haben, das durch die Entscheidung der Sache berührt werden könnte, so kann er beim Gerichtshof einen Antrag auf Beitritt zu dem Verfahren stellen.

(2) Der Gerichtshof entscheidet über diesen Antrag."

1078 Case concerning East Timor (Portugal v. Australia), ICJ Reports 1995, S. 90 ff.

1079 ICJ Reports 1995, S. 90

1080 „The Governments of Australia, New Zealand and the United Kingdom (hereinafter called „the Administering Authority") are hereby designated as the joint Authority which will exercise the administration of the Territory."

1081 ICJ Reports 1992, S. 261

1082 In the present case, a finding by the Court regarding the existence or the content of the responsibility attributed to Australia by Nauru might well have implications for the legal situation of the two other States concerned, but no finding in respect of that legal situation will be needed as a basis for the Court's decision on Nauru's claims against Australia", ICJ Reports 1992, S. 261-262

Diese Argumentation des IGH überzeugt nur wenig. Im Treuhandabkommen sind nicht drei einzelne Staaten als drei Verwaltungsmächte, sondern als eine einzige gemeinsame Verwaltungsmacht, als „joint Authority", bestimmt worden. Diese rechtliche Konstruktion dürfte insoweit einer Gesamthand vergleichbar sein. Wenn der IGH nun in der Begründetheit eine Verletzung von Treuhandpflichten durch die Verwaltungsmacht feststellen würde, dürfte es Schwierigkeit bereiten, dies allein auf Australien zu beziehen, da Australien nur Teil der „joint Authority" ist. Verantwortlich kann also nur die „joint Authority" sein und nicht Australien allein. Zwar hat Australien eine Führungsrolle innerhalb dieser „joint Authority" übernommen; dies ändert aber nichts an der rechtlichen Konstruktion als „joint Authority" gem. Art. 2 des Treuhandabkommens.

Da es in der Klage Naurus um mögliche Verletzungen von Treuhandpflichten geht, stellt die Verantwortlichkeit der „joint Authority" bestehend aus Australien, Neuseeland und Großbritannien wohl doch „the very subject matter of the decision" dar. Folgt man der „monetary-gold-doctrine", so hätte im Falle Naurus durchaus der Einrede Australiens stattgegeben werden können. Dies hat auch Richter Schwebel in seinem abweichenden Votum zum Ausdruck gebracht, indem er auch auf das Argument Australiens verweist, das Gericht müsse über eine *simultane* Verantwortlichkeit aller drei Staaten entscheiden.[1083]

Das Urteil des IGH bez. der Präliminarien des „Case concerning certain Phosphate Lands in Nauru" ist somit in zwei Punkten wenig überzeugend. Einmal erscheint die Ansicht vorzugswürdig, dass die Beendigung der Treuhandschaft für Nauru entgegen der Auffassung des Gerichts ein Hindernis für die Geltendmachung von Wiedergutmachungsansprüchen wegen der Verletzung von Treuhandpflichten darstellt. Weiter scheint die „Monetary-Gold-Doctrin" inkonsequent angewandt worden zu sein.

Ob der IGH in der Begründetheit, wie im Südafrika-Streit, nicht von seinem eingeschlagenen Kurs abgewichen wäre, bleibt eine nur durch Spekulationen zu beantwortende Frage.

D) Resümee – Der Bezug des Falles zur aktuellen Diskussion im Völkerrecht

Im Falle Naurus wird deutlich, wie geschichtliche Gegebenheiten, etwa die ausbeuterische Verwaltung des Mandats- und Treuhandgebietes Nauru, Auswirkungen auf die gegenwärtigen Verhältnisse hat.

Der Fall Naurus zeigt eine neue Tendenz, nämlich die Aufarbeitung von Defiziten in der kolonialen Verwaltung auf rechtlichem Wege. Während es im Südwestafrikastreit politisch hauptsächlich darum ging, gegen die A-

[1083] „It nonetheless asserts that there would be a *simultaneous* determination of the responsibilities of all three States...", Dissenting Opinion Schwebel, ICJ Reports 1992, S. 331

partheidpolitik Südafrikas vorzugehen, handelt es sich beim Fall Naurus um die Forderung für Wiedergutmachung kolonialen Unrechts. In dieser Forderung steckt noch mehr Brisanz, da es nicht um eine Änderung der aktuellen Politik geht, sondern um Schadensersatz für vergangenes Unrecht, ein Anliegen, dass sich als „Fass ohne Boden" herausstellen könnte und den Gegensatz zwischen Erster und Dritter Welt noch vertiefen könnte.

Dennoch sind in jüngster Zeit dem Fall Naurus ähnliche Kampagnen seitens der Dritten Welt auszumachen, so die Forderung afrikanischer Staaten nach Wiedergutmachung für Sklaverei und Kolonialismus anlässlich der UNO-Konferenz zum Thema Rassismus.[1084] Die Argumente der Wiedergutmachungsbefürworter lauten folgendermaßen:

„Verbrechen gegen die Menschlichkeit sind strafbar und wiedergutmachungspflichtig, Verjährung ist ausgeschlossen. Die Opfer historischer Verbrechen sind finanziell zu entschädigen. Das ist das völkerrechtliche Erbe des 20. Jahrhunderts. Auf dieser Grundlage fordern Afrikaner Reparationen für 400 Jahre Versklavung und Kolonialismus."[1085]

Es wird geschätzt, dass zwischen 1550 und 1850 etwa 50 Millionen Afrikaner[1086] Objekte des transatlantischen Sklavenhandels wurden,[1087] bekanntlich fielen dabei viele Menschen den inhumanen Transport- und Arbeitsbedingungen zum Opfer.

Vereinzelt wird von Historikern wie Eric Williams die These aufgestellt, dass die industrielle Revolution in Großbritannien dem Sklavenhandel zu verdanken gewesen sein soll, also der technische Fortschritt der Ersten Welt auf die Sklavenarbeiter zurückgehen soll, darum: „No Spaceship without Slaveship."[1088]

Die NGO „African World Reparations & Repatriation Truth Commission" hat den Betrag der geforderten Wiedergutmachungsleistung auf 777 Billionen (777.000 Milliarden) Dollar beziffert.[1089]

1084 Zur verbalen Wiedergutmachung des deutschen Außenministers Fischer vgl. FAZ vom 6. Sept. 2001, S. 1, „Weltelend"

1085 Ndiaye, UN-Weltkonferenz gegen Rassismus: Europa auf der Anklagebank, AG Friedensforschung der Uni GH Kassel in Kooperation mit dem Bundesausschuss Friedensratschlag, URL: http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/themen/Rassismus/un-konferenz2.html vom 11.9.2002

1086 Dagegen nimmt der Historiker Paul Lovejoy eine Zahl von lediglich 9,85 Millionen an, Barmwoldt, Afrikaner fordern Entschädigung, Die Welt von 11.01.2000, URL: http://www.diewelt.de/dtaen/2000/01/11/0111au146497.htx

1087 a. a. O.

1088 zitiert in: Ndiaye, a. a. O.

1089 Barmwoldt, a. a. O.

Zusätzlich bereitet gegenwärtig der O.J.-Simpson-Verteidiger Johnnie Cochran in den USA eine zivile Sammelklage gegen die US-Regierung wegen der Spätfolgen der Sklaverei vor.[1090]

Man sieht also, dass Wiedergutmachung für koloniales Unrecht auch von aktueller Brisanz ist. Den Fall Naurus könnte man in diesem Zusammenhang als Initialfall für Wiedergutmachungsforderungen der Dritten an die Erste Welt ansehen.

Insgesamt erscheinen die Wiedergutmachungsansprüche rechtlich und tatsächlich jedoch nur in Einzelfällen fundiert. Die Einordnung von Kolonialismus und Sklavenhandel als „Verbrechen gegen die Menschlichkeit" ist für den Sklavenhandel zwar nachvollziehbar, übersieht aber, dass dieser damals gang und gäbe war, einigen Afrikaner selbst zur Bereicherung diente und erst von der Kolonialmacht Großbritannien verboten wurde. Außerdem müsste man bei einer gerechten Beurteilung des Kolonialismus die negativen Aspekte desselben mit seinen positiven Aspekten abwägen, wobei insgesamt wohl nicht die Beurteilung eine „Verbrechens gegen die Menschlichkeit" herauskäme, ein Konzept, das ohnehin in seinen Konturen unbestimmt ist.[1091]

Überdies scheint es nicht ratsam, sehr lang zurückliegendes Unrecht zur Anspruchsgrundlage astronomisch hoher Wiedergutmachungszahlungen zu machen, genauso gut könnte man Italien wegen der Verbrechen des römischen Imperiums verklagen. Somit sind die gegenwärtigen Forderungen afrikanischer Staaten nach Wiedergutmachung für koloniales Unrecht wohl nur in Ausnahmefällen wie Nauru nachvollziehbar und erfolgversprechend.

Als zusätzliche Lehre aus dem Falle Naurus könnte man die Bestätigung der These von der Souveränität der Verwaltungsmächte und der Einordnung der Mandats- und Treuhandgebiete als abhängige Gebiete ansehen. Die Geschichte Naurus zeigt nämlich nicht nur die rechtliche sondern auch tatsächliche Souveränität der Verwaltungsmächte, die - von gewissen humanitären Verpflichtungen abgesehen – praktisch nach Belieben mit den Mandats- und Treuhandgebieten verfahren konnten.

Die am Anfang dieser Arbeit vorgestellten Ansätze, die für Völkerbund, UNO oder der Mandatsbevölkerung eine bedeutende rechtliche Rolle vorsehen, scheinen angesichts der eindeutigen Verwaltungspraxis in Nauru realitätsfern.

1090 Ndiaye, a. a. O.

1091 Schwelb, Crimes against Humanity, BYBIL 1946 (23), S. 226

Dritter Teil: Die Zukunft der völkerrechtlichen Treuhand

I. Die Ausgangsfragestellung: Rückgriff auf die völkerrechtliche Treuhand im Zusammenhang mit aktuellen Problemen?

Der Rückfall in anarchische Zustände in Teilen Afrikas und Bürgerkriege[1092] im Balkan nach dem Ende des „Kalten Krieges" haben in zunehmendem Maße internationale Organisationen wie NATO und UNO involviert. Interventionen dieser Organisationen, sei es militärisch oder politisch, z. B. in Somalia, Bosnien-Herzegovina, Kosovo oder Afghanistan haben die Frage aufkommen lassen, ob in diesen Interventionen eine „De-facto-Treuhand",[1093] oder eine „Neue Treuhand"[1094] als ein inhaltlich mit dem Mandatssystem des Völkerbundes und dem Treuhandsystem der UNO vergleichbares Regime zu sehen ist.

1092 Zu den ethnologischen Hintergründen dieser Konflikte vgl. Pfaff, A New Colonialism? Europe must go back into Africa, Foreign Affairs 1995 (74), S. 2 ff.

1093 Freudenschuß, Threats to the Peace and the Recent Practice of the UN Security Council, Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht 1994-95 (46), S. 22

1094 Hufnagel, UN-Friedensoperationen der zweiten Generation, Vom Puffer zur Neuen Treuhand, Berlin 1996

Die Vielzahl dieser Fälle soll unter der Rubrik „Neue Treuhand" dargestellt werden, und es soll beurteilt werden, inwieweit eine Vergleichbarkeit mit der „alten" Treuhand gegeben ist.

Außerdem werden zahlreiche Vorschläge, wie das UN-Treuhandsystem wiederbelebt werden könne, wie ein neues UN-Treuhandsystem ausgestaltet werden könne und überdies noch einige unkonventionelle Ideen, die das Prinzip des „sacred trust of civilisation" aufgreifen, z. B. der Vorschlag einer Rekolonialisierung Afrikas[1095], thematisiert.

II." Neue Treuhand"

Der Begriff der neuen Treuhand oder verwandte Begriffe wurden im Schrifttum erstmals anlässlich der UN-Intervention in Somalia geäußert, so z. B. Freudenschuß:

> *„This (SCR 837 allowing to take all necessary measures to establish the effective authority of UNOSOM II), together with the broad mandate the UN operation in Somalia comes as close to establishing a … trusteeship over a failed State as it probably ever will."*[1096]

Weil Somalia sozusagen der Initialfall für die Diskussion um die "Neue Treuhand" war, soll dieser Fall auch entsprechend ausführlicher als die anderen Fälle dargestellt werden.

1. Somalia

a) Geschichte Somalias aus völkerrechtlicher Perspektive

Das heutige Somalia liegt an der ostafrikanischen Küste am Golf von Aden, ein Gebiet, das auch als Horn von Afrika bezeichnet wird.[1097] Das Land liegt strategisch günstig an der Schifffahrtsroute durch den Suez-Kanal Richtung Asien; daher wurde zum Schutz dieser Schifffahrtslinie 1887 das Protektorat britisch Somaliland errichtet.[1098] Geographisch benachbart ist die Arabische Halbinsel, von der aus schon in früher Zeit Einwanderungen in das Gebiet erfolgten. Die Einwanderer aus der Arabischen Halbinsel, zu denen später auch Perser zählten, mischten sich mit den loka-

1095 Shaw/Adibe, Africa and global developments in the twenty-first century, International Journal 1995 (51), S. 1-29; Pfaff, A New Colonialism? Europe must go back into Africa, Foreign Affairs 1995 (74), S. 2-7

1096 Freudenschuß, a. a. O.

1097 Krech, Der Bürgerkrieg in Somalia (1988-1996), Berlin 1996, S. 3

1098 Bartl, Die humanitäre Intervention durch den Sicherheitsrat der VN im „Failed State", Frankfurt 1999, S. 22

len Hirtenvölkern und etablierten dort auch ihre Kultur.[1099] So besteht die Bevölkerung zu 99 % aus sunnitischen Moslems.[1100] International negative Schlagzeilen hat die somalische Kultur durch die Praxis der Beschneidung junger Mädchen gemacht, ein Brauch, der von moslemischen Ältesten eingeführt wurde.[1101] Verbindend in Bezug auf eine eigene somalische Identität[1102] wirkt die gemeinsame Sprache, ein arabisiertes Kuschitisch, genannt Somali. Somali-sprechende Bevölkerungsteile finden sich auch in Somalias benachbarten Staaten: im äthiopischen Ogaden, im heutigen Dschibuti (früher französisch-Somaliland) und Teilen Kenias (früher National Frontier District). Einen Anschluss dieser Gebiete propagiert die nationalistische Politik des „Greater Somalia".[1103] Allerdings ist die Clanstruktur der Somali-Gesellschaft, in der es immer wieder zu bewaffneten Auseinandersetzungen der Clans untereinander kommt,[1104] für eine gemeinsame nationale Identität eher hinderlich.[1105]

Zusätzlich hinderlich für eine gemeinsame somalische Identität war die Aufteilung des Siedlungsgebietes der Somalis unter gleich drei verschiedene Kolonialherren. Neben dem schon erwähnten britisch Somaliland und dem NFD (National Frontier District) engagierte sich auch die konkurrierende Großmacht Frankreich im Golf von Aden und annektierte 1885 ein Gebiet[1106] nördlich von britisch Somaliland zwecks Sicherung des Seewegs nach Indochina.[1107]

Auch Italien entwickelte koloniale Ambitionen am Horn von Afrika. Es musste jedoch die britische Interessenssphäre entlang des Küstengebietes respektieren, die 1885 auf der Berlin Westafrika-Konferenz festgelegt worden war.[1108] 1889 wurde durch den Vertrag von Ucialli ein italienisches Pro-

---

1099 Krech, a. a. O., S. 9

1100 Stevenson, Losing Mogadishu, Maryland 1995, S. 4; Allerdings werden die Regeln des Islam teilweise wenig beachtet, z. B. gibt es keine Verschleierung der Frauen, Krech, a. a. O., S. 9 f.

1101 Stevenson, a. a. O., S. 2

1102 Im Gegensatz zu vielen anderen afrikanischen Volksgruppen können die Somalis auf eine längere Siedlungstradition in ihrem Gebiet zurückblicken. Zu ägyptischen Zeiten war ihr Gebiet als Land von Punt bekannt, vgl. Fox, Political Culture in Somalia, Uppsala 2000, S. 73; die Somalis verstehen sich auch nicht als Afrikaner; so wurden nigerianische UN-Soldaten in Somalia als „nigger" bezeichnet, weshalb z. T. von der somalischen arabisch-afrikanischen Schizophrenie gesprochen wird, Stevenson, a. a. O., S. 1 ff.

1103 Daher auch der fünfzackige Stern der somalischen Staatsflagge, der die drei Somaliländer (französisch-, britisch- und italienisch Somaliland) plus Ogaden und Teile Kenias symbolisiert.

1104 Vgl. das Massaker der Hawije am Isaaq Clan, Stevenson, Losing Mogadishu, Maryland 1995, , S. 23

1105 Dies verdeutlicht folgendes somalisches Sprichwort: „Me and my clan against the world; me and my brother against the clan; me against my brother." Stevenson, a. a. O., S. 3

1106 Bei diesem Gebiet handelt es sich heute um die Republik Djibouti. Es liegt strategisch äußerst günstig an der Straße von Bab el Mandeb, die das Rote Meer mit dem Golf von Aden verbindet. Flächenmäßig war das ehemalige französisch Somaliland mit 23.200 Quadratkilometern wesentlich kleiner als die übrigen Kolonien.

1107 Bartl, a. a. O., S. 23

1108 Fox, Political Culture in Somalia, Uppsala 2000, S. 105

tektorat über Äthiopien errichtet; gleichzeitig wurde das angrenzende Gebiet, das später zu italienisch Somaliland wurde, als „backdoor" zum rohstoffreichen Äthiopien in Besitz genommen.[1109] Italien und Großbritannien stimmten dann ihre Interessenssphären mittels „boundary protocols" untereinander ab. Die Inbesitznahme italienisch Somalilands verlief nach ähnlichem Muster wie der Erwerb Südwestafrikas durch das Deutsche Reich. Vincenzo Filonardi, Geschäftsführer der „Royal Italian East African Company", schloss – man könnte fast sagen wie ein „italienischer Lüderitz" - mit den lokalen Klanführern Handelsverträge und versicherte sich der Protektion Italiens. Die Errichtung der italienischen Protektorate über einige somalische Handelszentren wurden den Signatarstaaten der Berliner Konferenz gegenüber notifiziert.[1110]

Nachdem die italienischen Kolonisierungsbemühungen in Bezug auf Äthiopien mit der militärischen Niederlage bei Adwa, im Zuge derer auch Teile des von den Somalis beanspruchten Ogaden verloren gingen, gescheitert waren, wuchs das Interesse Italiens an Somaliland. Menelik II. von Äthiopien trat an Italien mehr als Tausend Meilen somalischer Küstenlinie samt Hinterland ab.[1111]

In Italiens faschistischer Zeit wurden Anstrengungen unternommen, die Kolonien zu „prosperierenden Teilen eines Imperiums"[1112] zu machen; Großbritannien hingegen vernachlässigte seine Kolonie britisch Somaliland.[1113]

Vor und während des Zweiten Weltkriegs wurden die somalischen Kolonien der europäischen Großmächte zu Spielbällen der jeweils siegreichen Partei:

1935 eroberte das faschistische Italien Äthiopien und schloss die Ogadenregion Somaliland an. Außerdem wurde britisch Somaliland besetzt und den italienischen Kolonien am Horn von Afrika angegliedert.[1114] Wenig später eroberte Großbritannien wieder alle Gebiete zurück und besetzte darüber hinaus das gesamte Gebiet, welches einmal Mussolinis „Italienisch-Ostafrika" werden sollte, also Äthiopien, Eritrea und italienisch Somaliland.[1115] In Art. 23 I des Friedensvertrages der Alliierten und Assoziierten Hauptmächte mit Italien vom 10. Februar 1947 verzichtete Italien auf seinen gesamten kolonialen Besitz in Afrika.[1116] Gem. Abs. III der Regelung

---

1109 ibid.

1110 Tripodi, The Colonial Legacy in Somalia, New York 1999, S. 26

1111 Fox, a. a. O., S. 109

1112 vgl. die Rede Mussolinis, in der Italiens Absicht „to transform its colonies into a rich and peaceful empire" betont wird, De Felice, Mussolini il duce, Bd. II, Turin 1981, S. 393 ff.

1113 Laitin/Samatar, Somalia: Nation in Search of a State, Boulder 1987, S. 59

1114 Gosman, Political Conflict on the Horn of Africa, New York 1981, S. 33; erleichtert wurde dieser militärische Erfolg Italiens dadurch, dass Großbritannien seine Truppen aus britisch Somaliland überwiegend in andere Teile des Empires verschoben hatte.

1115 Fox, a. a. O., S. 132

1116 UNTS, Bd. 49, S. 18

waren dispositionsbefugt über die Gebiete allein die USA, Frankreich, Großbritannien und die Sowjetunion. In Annex XI des Friedensvertrages ist bestimmt, dass die UN-Generalversammlung über das Schicksal der italienischen Kolonien eine Empfehlung abgeben soll, wenn die bezeichneten Staaten sich nicht einigen können.[1117] Die vier Mächte sind überein gekommen, eine solche Empfehlung auch zu akzeptieren und umzusetzen.[1118]

Die Entscheidung, wem italienisch Somaliland zugesprochen werden sollte, war angesichts unterschiedlicher Präferenzen der Somalis nicht leicht. Beispielsweise unterstützte ein Sub-Clan der Hawije die Italiener, während die sog. Somali Youth League, der mehrheitlich Mitglieder des Darod Clans angehörten, mit den Briten zusammenarbeiteten. Es kam sogar zu Massakern an pro-italienischen Somalis, die durch die britische Besatzungsmacht inoffiziell logistische Unterstützung erfuhren.[1119]

Italien protestierte kaum gegen die Zustände in seiner ehemaligen Kolonie, da es sich von London Zustimmung zur Übernahme einer Treuhandschaft über italienisch Somaliland erhoffte.[1120] So kam es dann auch dazu, dass die UN-Generalversammlung am 21. November 1949 Italien befristet auf 10 Jahre zur Verwaltungsmacht über das Treuhandgebiet, das ehemalige italienisch Somaliland,[1121] bestimmte.[1122] Nach der Frist von 10 Jahren sollte die staatliche Unabhängigkeit des Gebietes hergestellt sein.[1123] Maßgeblicher Zeitpunkt für den Beginn der Frist ist nach Art. 24 des Treuhandabkommens die Genehmigung desselben durch die UN-Generalversammlung, also der 2. Dezember 1950.[1124] Jedoch wurde als Unabhängigkeitstag des Gebietes der 1. Juli 1960 anvisiert, was insoweit eine Änderung des Treuhandabkommens bedeutet.[1125] Auf einer Konferenz am 24. April 1960 hatten Vertreter italienisch und britisch Somalilands vereinbart, beide Somaliländer am 1. Juli 1960 zum unabhängigen Somalia zu vereinigen. Britisch Somaliland, das abhängiges Gebiet Großbritanniens

---

1117 UNTS, Bd. 49, S. 102 f.

1118 „... les Quatres Puissances conviennent d'accepter cette recommandation et de prendre les mesures appropriées pour la mettre à l'exécution. » UNTS, Bd. 49, S. 103

1119 Tripodi, The Colonial Legacy in Somalia, New York 1999, , S. 46

1120 ibid., S. 48

1121 vgl. Art. 1 des Treuhandabkommens, UNTS, Bd. 118, S. 258

1122 Res. 289 (IV) vom 21. November 1949: B. 3. That, during the period mentioned in paragraph 2, Italian Somaliland shall be placed under the International Trusteeship System with Italy as the Administering Authority."

1123 Res. 289 (IV) B. 1. « That Italian Somaliland shall be an independent sovereign State; 2. That this independence shall become effective at the end of ten years from the approval of a Trusteeship Agreement by the General Assembly."

1124 UNTS, Bd. 118, S. 255

1125 A. A. Bartl, Die humanitäre Intervention durch den UN-SR im „Failed State", Frankfurt 1999, S. 25 unter Verweis auf Bongartz, dass die Unabhängigkeit des Gebietes im UN-Treuhandabkommen für den 1. Juli 1960 fixiert sei.

war und somit unter Kap. XI. SVN fällt,[1126] war jedoch bereits am 26. Juni in die Unabhängigkeit entlassen worden. Das Ende der Treuhandschaft über italienisch Somaliland und damit das Entstehen des unabhängigen Staates Somalia war aber durch Einigung Italiens mit der UN-GV erst für den 1. Juli festgelegt worden.[1127] Aufgrund der Fusionsvereinbarung mit britisch Somaliland musste das Treuhandgebiet italienisch Somaliland erst für eine juristische Sekunde mit seinem britischen Pendant fusionieren, ehe der unabhängige Staat Somalia entstehen konnte.[1128]

Nach der Unabhängigkeit erlebte Somalia ansatzweise eine demokratische Kultur mit einer Verfassung und freien Wahlen.[1129] Die umstrittenen historischen Ansprüche der Somalis auf den Ogaden, Teile Kenias und Teile französisch Somalilands sollten jedoch bald zu langen und leidvollen Kriegen führen. Verschärft wurde dieser regionale Konflikt auch durch den kalten Krieg, der zur Aufrüstung Äthiopiens durch die USA und Somalias durch die Sowjetunion führte.[1130] Am 21. Oktober 1969 putschte sich wohl dank sowjetischer Hilfe[1131] Generalmajor Siad Barre an die Macht, der einen auf die somalischen Besonderheiten zugeschnittenen Sozialismus einführte. Das Kräftegleichgewicht der beiden Supermächte änderte sich, als 1974 im Nachbarstaat Äthiopien der amerika-freundliche Kaiser Haile Selassi durch den sozialistischen Mengistu gestürzt wurde. Seit Äthiopien ein sozialistischer Staat geworden war, bekam es gleichfalls Militärhilfe vom „großen Bruder". Die Sowjets versuchten Mengistu und Barre als „Kameraden der sozialistischen Weltbewegung" miteinander zu versöhnen – ohne Erfolg. Barre sah in Mengistu primär den abessinischen Erzfeind, „the Abyssinian wolf in sheep's clothing."[1132]

1977 begann Barre mit einer Finte die Rückeroberung des Ogaden: Ca. 20.000 bewaffnete Somalis sickerten in das Gebiet ein, die sich als äthiopische Separatisten, als „Western Somali Liberation Front", ausgaben.[1133] Als die Sowjetunion auf Barre Druck ausübte, seine Kämpfer aus dem Ogaden

---

1126 Wenn Großbritannien bei Fox, Political Culture in Somalia, Uppsala 2000, S. 136 als „trustee" für britisch Somaliland bezeichnet wird, kann dies nicht legalistisch gemeint sein, denn formal handelte es sich nicht um ein Treuhandgebiet.

1127 Vgl. Res. 1418 (XIV) vom 5. Dezember 1959: "5.Resolves accordingly, in agreement with the Administering Authority, that on 1 July 1960, when Somalia will become independent, the Trusteeship Agreement approved by the General Assembly on 2 December 1950 shall cease to be in force, the basic objectives of trusteeship having been attained;"

1128 Zum Begriff der Fusion vgl. Silagi, Staatsuntergang und Staatennachfolge, Frankfurt u. a. 1996, S. 77 ff.

1129 vgl. Krech, Der Bürgerkrieg in Somalia, Berlin 1996, S. 13

1130 a. a. O., S. 14 ff.

1131 Stevenson, Losing Mogadishu, Maryland 1995, S. 15

1132 zitiert in Stevenson, Losing Mogadishu, Maryland 1995, S. 16

1133 Trickreich war diese Aktion, da ethnische Somalis aus dem äthiopischen Ogaden sich praktisch nicht von den Somalis in Somalia entscheiden.

abzuziehen, kündigte er die Allianz mit Moskau auf, sehr zur Freude der USA, die dann endgültig zum neuen Verbündeten Somalias wurden.[1134]

Ab dem 30. Juli 1977 kam es im Ogaden zu Kämpfen zwischen regulären somalischen und äthiopischen Einheiten. Seit April 1977 war schon ein geheimer Nachrichtenkanal zwischen den USA und Barre aufgebaut worden.[1135] Am 9. Juli wurden von Barre spezielle „Wunschlisten" in Bezug auf militärische Ausrüstung übermittelt. So war vor dem Krieg der Austausch der Verbündeten Somalias schon ansatzweise vollzogen worden. Am 14. November 1977 kam es dann zum endgültigen Bruch Somalias mit der Sowjetunion, als Barre den Freundschaftsvertrag mit Moskau vor einer großen Menschenmenge in Mogadischu für aufgelöst erklärte und die sowjetischen Militärberater auswies sowie die diplomatischen Beziehungen mit Kuba beendete.[1136]

Im Krieg um den Ogaden konnte Somalia zunächst Geländegewinne erzielen; Ende 1978 wurden jedoch die somalischen Streitkräfte in der Schlacht von Harar entscheidend geschlagen, auch weil Äthiopien besonders intensiv von sowjetischer Seite unterstützt wurde.[1137] Nach der Niederlage von Harar musste Barre den USA am 8. März 1978 zusagen, sich aus dem Ogaden zurückzuziehen. Angeblich gab es eine geheime Übereinkunft zwischen den USA und der Sowjetunion, den Konflikt um den Ogaden nicht eskalieren zu lassen, verbunden mit einem Ultimatum an Barre, sich aus dem Gebiet zurückzuziehen.[1138]

Die Auszehrung Somalias durch den Krieg und Dürre sorgte allmählich für das Entstehen einer Anti-Barre-Opposition. Es kam ab 1979 zu etlichen Anschlägen gegen staatliche Einrichtungen, hauptsächlich von Guerillagruppen wie der Somali Salvation Front (SOSAF) und dem Somali National Movement (SNM).[1139] Dies kulminierte schließlich in den Bürgerkrieg von 1988. Nachdem der SNM die Zuflucht in Äthiopien durch den Nichteinmischungspakt[1140] zwischen Somalia und Äthiopien entzogen worden war, ging sie zum offenen militärischen Angriff gegen die Barre-treuen Einheiten über. Eine Koalition aus oppositionellen Gruppen stand im Oktober 1990 kurz vor der Einnahme der Hauptstadt Mogadischu, so dass

---

1134 Lamb bezeichnet diesen politischen Wechsel als „the most extraordinary flip-flop of superpower partnerships independent Africa had ever seen." David Lamb, The Africans, S. 205, zitiert in Stevenson, Losing Mogadishu, Maryland 1995, S. 17

1135 Krech, Der Bürgerkrieg in Somalia, Berlin 1996, S. 25

1136 a. a. O.

1137 Beispielsweise kämpften als „sowjetische Vasallen" ca. 13.000 kubanische Soldaten auf der Seite Äthiopiens. Zusätzlich sorgten kubanische Piloten in damals modernen MiG-21 für eine äthiopische Luftüberlegenheit.

1138 Krech, Der Bürgerkrieg in Somalia, Berlin 1996, S. 26; dort wird auf ein Gespräch zwischen Barre nach seinem Sturz 1991 und dem saudiarabischen Korrespondenten der Arab News verwiesen: Arab News vom 13.10.1991, S. 9

1139 Zur Übersicht über die Anschläge dieser Gruppen vgl. Krech, a. a. O., S. 29

1140 Agreement on the Normalisation of Relations between the Somali Democratic Republic and the People's Democratic Republic of Ethiopia vom 3. April 1988.

Barre wenig später, am 27. Januar 1991, das Land verlassen musste.[1141] Eine Offensive Barres im April 1992 mit dem Ziel, seine Macht in Somalia wiederherzustellen, scheiterte.[1142]

Nach diesen Ereignissen befand sich Somalia in einem desolaten Zustand, der nach westlichen Maßstäben mit dem Ausdruck Anarchie umschrieben werden kann: Das Land war wieder in die vorkoloniale Struktur der Zersplitterung durch Clans und Sub-Clans zurückgefallen, die sich untereinander blutige Machtkämpfe lieferten.[1143]

Besonders besorgniserregend war auch die humanitäre Situation:

Schon seit den 80er Jahren war Somalia als „relief junkie" von ausländischen Hilfslieferungen abhängig. Die Verteilung der Hilfslieferungen an die notleidende Bevölkerung wurde dadurch erschwert, dass die lokalen Clan-Machthaber darauf bestanden, für die Entgegennahme der CARE-Pakete bezahlt zu werden und ihre Verteilung zu übernehmen.[1144] So kam es, dass die in Somalia ansässigen Bantus, die ethnisch keine Somalis sind, von den Clans unberücksichtigt blieben und nur einen Steinwurf vom Hilfszentrum des Roten Kreuzes verhungerten.[1145]

Die katastrophale humanitäre Situation in Somalia beschäftigte die Weltöffentlichkeit und die UNO. Das Internationale Komitee des Roten Kreuzes schätzte, dass auf dem Höhepunkt der Krise im August 1992 75 % der Somalis vom Hungertod bedroht waren. Zusätzlich zeigten Fernsehaufnahmen in den westlichen Industriestaaten Bilder von verhungernden Babys.[1146] Angesichts dieser Situation entschloss sich der UN-Sicherheitsrat zu einer immer weitergehenden Intervention. Der Chargé d'affaires der ständigen Vertretung Somalias vor der UNO hatte am 20. Januar 1992 unter Verweis auf die katastrophale humanitäre Lage in seinem Land um Hilfe ersucht, woraufhin zunächst ein Waffenembargo beschlossen wurde, um die bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen den Clans einzudämmen.[1147] Weiter wurde auf die rivalisierenden Gruppen in Somalia, die sich Ende Februar 1992 zu Verhandlungen im UN-Hauptquartier in New York eingefunden hatten, eingewirkt, einen Waffenstillstand zu vereinbaren. Dies gelang nach zähen Verhandlungen; als flankierende Maßnahme waren Abkommen zur Überwachung des Waffenstillstandes durch eine UN-

1141 Fox, Political Culture in Somalia, Uppsla 2000, S. 146

1142 Bartl, a. a. O., S. 36 f.

1143 Die prominentesten Rivalen um Einfluss in Somalia waren Ali Mahdi und General Mohamed Farah Aidid. Beim Machtkampf zwischen beiden um Mogadischu wurde die Stadt „shelled back to the Stone Age", Stevenson, Losing Mogadishu, Maryland 1995, , S. 29

1144 Stevenson, a. a. O., S. 7

1145 Stevenson, a. a. O., S. 8

1146 Stevenson, a. a. O., S. XI-XII

1147 Res. d. SR 733 vom 23. Januar 1992 : "...5.Decides under Chapter VII of the Charter of the United Nations, that all States shall, for the purpose of establishing peace and stability in Somalia, immediately implement a general and complete embargo on all deliveries of weapons and military equipment to Somalia until the Council decides otherwise;"

Beobachtermission geschlossen worden.[1148] Am 24. April 1992 beschloss der UN-Sicherheitsrat die Einrichtung einer UNO-Operation in Somalia (UNOSOM) mit dem Ziel, die militärisch angespannte Lage zu stabilisieren und humanitäre Unterstützung zu leisten.[1149] Der UN-Sondergesandte für Somalia einigte sich mit Mahdi und Aidid zunächst auf die Entsendung eines 500 Mann starken Blauhelmkontingents.[1150] Dieses wollte später der UN-Generalsekretär unter Anwendung der Ermächtigung in Res. 775 para. 3[1151] auf 3.500 Mann erhöhen, sehr zum Ärger Aidids und seiner Leute, die das zusätzliche Kontingent mit Gewehrkugeln empfangen wollten.[1152] Am 12. November 1992 verlangte Aidid den Abzug des 500 Mann starken UNOSOM-Kontingents, das nach der Weigerung des neuen Sondergesandten Kittani, dieser Forderung nachzukommen, unter schweren Beschuss geriet.[1153]

Angesichts dieser Situation mussten Möglichkeiten eines weiteren UN-Engagements überdacht werden.[1154] Diesbezüglich wurde nach einer Empfehlung des UN-Generalsekretärs eine militärische Aktion unter Kap. VII SVN zur Sicherung der Nahrungsmittelhilfe anvisiert.[1155] Die USA machten sich für eine solche Lösung stark, indem sie die Entsendung eines Kontingents von 28.000 Soldaten in Aussicht stellten.[1156] Am 3. Dezember 1992 autorisierte der UN-Sicherheitsrat eine Aktion unter Kap. VII SVN zur Herstellung einer sicheren Umgebung für Hilfsmaßnahmen.[1157] Ausgeführt wurde diese Aktion unter dem Namen „operation restore hope" von der Unified Task Force (UNITAF) unter amerikanischem Oberkommando.[1158]

1148 vgl. den Verweis auf diese Abkommen in Res. 746 d. SR vom 17. März 1992: „Taking note of the signing at Mogadishu on 3 March 1992 of the cease-fire agreements, including agreements for the implementation of measures aimed at stabilizing the cease-fire through a United Nations monitoring mission, ..."

1149 Res. 751 vom 24. April 1992: „...2.Decides to establish under its authority, and in support of the Secretary-General in accordance with paragraph 7 below, a United Nations Operation in Somalia;..."

1150 United Nations, Resolutions and Decisions of the SC 1992, S. 61

1151 Res. 775 d. SR vom 28. August 1992: ...3.Authorizes the increase in strength of the United Nations Operation in Somalia and the subsequent deployment as recommended in paragraph 37 of the Secretary-General's report; ..."

1152 Nach Angaben von Osman Ato wollten er und Aidid „fire the first shots", Interview at Wilson Airport, Nairobi, Kenya, September 26, 1992, zitiert in Stevenson, Losing Mogadishu, Maryland 1995, S. 42

1153 Bartl, Die humanitäre Intervention durch den Sicherheitsrat der VN im „Failed State", Frankfurt 1999, S. 44

1154 vgl. diesbezüglich auch den Brief des UN-Generalsekretärs an den SR vom 24. November 1992, S/24859

1155 vgl. den Brief des UN-Generalsekretärs an den Präsidenten des SR vom 29. November 1992, S/24868

1156 Frankfurter Rundschau vom 10.12.1992

1157 Res. 794 vom 3. Dezember 1992: „...7.Endorses the recommendation by the Secretary-General in his letter of 29 November 1992 to the President of the Security Council that action under Chapter VII of the Charter of the United Nations should be taken in order to establish a secure environment for humanitarian relief operations in Somalia as soon as possible;..."

1158 Kommandant war der golfkriegserprobte Lt. General Robert Johnston.

Resolution 794 wurde von Boutros-Ghali für historisch erklärt, da erstmals in der Geschichte der UNO eine militärische Intervention mit humanitärer Zielsetzung ermöglicht worden sei.[1159] Die Kompetenz des SR zu dieser Resolution soll an späterer Stelle noch ausführlich untersucht werden.

Als am 9. Dezember „operation restore hope" mit der telegenen Landung der United States Marines in Mogadischu anlief, waren militärische Auseinandersetzungen nicht zu befürchten. Auf amerikanischen Druck mussten Mahdi und Aidid ihre Friedfertigkeit durch einen Friedensmarsch Hand in Hand entlang der Demarkationslinie in Mogadischu demonstrieren.[1160] Durch die Einigung der USA mit den lokalen Machthabern[1161] handelte es sich tatsächlich wohl eher um eine gewöhnliche peace-keeping-Operation und nur nach dem Wortlaut der Res. 794 um eine Zwangsmaßnahme nach Kap. VII SVN. Daher erfolgte auch keine systematische Entwaffnung[1162] der Konfliktparteien sondern eher die Schaffung eines modus vivendi zwischen ihnen und den amerikanischen Truppen. So konnte die notleidende Bevölkerung Somalias in den von UNITAF kontrollierten größeren Städten befriedigend versorgt werden, nicht aber in abgelegeneren Gebieten, wo nach wie vor die Clans das Sagen hatten.[1163]

Da die fehlende umfassende Entwaffnung der Bürgerkriegsparteien als unzweckmäßig erachtet wurde, beschloss der SR am 26. März 1993 auf Anregung des Generalsekretärs eine Erweiterung des Mandats mitsamt einer Aufstockung der Truppen in Somalia.[1164] Diese nochmals materiell und personell erweiterte Operation, die auch unter dem Namen UNOSOM II bekannt geworden ist, sah u. a. eine gewaltsame Überwachung des Waffenstillstands sowie eine effektive Entwaffnung der Konfliktparteien vor.[1165] Dass dies problematisch werden könnte, erkannte der Generalsekretär zutreffend.[1166]

Das weitgehende Mandat von UNOSOM II, das ein Einverständnis der Konfliktparteien zu bestimmten Maßnahmen wie Entwaffnungen nicht

---

1159 Weber, Der UNO-Einsatz in Somalia, Denzlingen 1997, S. 79

1160 a. a. O., S. 80

1161 vgl. Bartl, Die humaitäre Intervention durch den Sicherheitsrat der VN im „Failed State", Frankfurt 1999, S. 47

1162 Entwaffnet wurden zwar einige Wachleute für Hilfsorganisationen und Geschäftsleute; die großen Waffenarsenale wurden aber wohl bewusst nicht beschlagnahmt, Weber, Der UNO-Einsatz in Somalia, Denzlingen 1997, S. 83

1163 „Überall da, wo die UNITAF nicht präsent ist, wird die Arbeit humanitärer Organisationen sehr viel schwieriger", Mark Stirling von UNICEF, zitiert in Weber, a. a. O., S. 82

1164 Res. 814 vom 26. März 1993: „... B 5.Decides to expand the size of the force of the United Nations Operation in Somalia and its mandate in accordance with the recommendations contained in paragraphs 56 to 88 of the report of the Secretary-General of 3 March 1993 and the provisions of the present resolution;"

1165 vgl. Empfehlung des Generalsekretärs, auf den Res. 814 Bezug nimmt, S/25354, para. 57

1166 Bericht des GS vom 26. Januar 1993, S/25168, para. 22

vorsah, dürfte auch eine wesentliche Ursache für das Desaster dieser Operation gewesen sein:

Am 5. Juni 1993 wollten pakistanische Blauhelmsoldaten Waffenlager einer Bürgerkriegspartei trotz deren Weigerung inspizieren. 24 pakistanische Soldaten wurden massakriert, etwa doppelt so viele verwundet. Aidid wurde für das Massaker verantwortlich gemacht und ein Kopfgeld auf ihn ausgesetzt, was ihn jedoch nur zu einem „outlaw folk hero"[1167] machte. Tragischer Höhepunkt der gescheiterten Operation war die öffentliche Leichenschändung eines am 3. Oktober gefallenen U.S. Marines. Angesichts solcher Bilder aus Somalia wurde der Abzug der amerikanischen Truppen bis 31. März 1994 festgelegt, womit UNOSOM II dann praktisch zusammenbrach. Das Mandat wurde dahingehend geändert, dass Entwaffnungen und die Durchsetzung des Waffenstillstands nicht mehr zum Aufgabenbereich der Operation gehörten.[1168] Danach wurde das geänderte Mandat unter kontinuierlicher Reduzierung der Truppenstärke noch einige Male auf kurze Zeit befristet verlängert,[1169] bis es am 4. November 1994 zum 31. März 1995 endgültig beendet wurde.[1170]

Nach dem endgültigen Abzug von UNOSOM II aus Somalia kam es erneut zu anarchischen Zuständen. Am 2. August 1996 starb Aidid an einer Schussverletzung, was lediglich zu einem Transfer der Macht auf seinen Sohn Hussein führte.[1171] Im November 1997 einigten sich Hussein Aidid und Mahdi nach zweiwöchigen Gesprächen in Kairo auf die Bildung einer neuen Regierung.

Im Juni 1999 dehnte sich der militärische Konflikt zwischen Äthiopien und Eritrea auch auf somalisches Gebiet aus. Nach dem aktuellen Bericht des CIA ist Somalia auch gegenwärtig noch nicht zur Ruhe gekommen: „...the present political situation is one of anarchy, marked by interclan fighting and random banditry."[1172]

b) Die Administration des Treuhandgebietes durch Italien

Das Treuhandabkommen über das ehemalige italienisch Somaliland als Treuhandgebiet weist einige diskussionswürdige Besonderheiten auf.

Zunächst ist zu hinterfragen, warum ausgerechnet Italien als Verwaltungsmacht bestimmt wurde. Art. 76 SVN bestimmt in Lit. b, dass die Entwicklung der Treuhandgebiete entsprechend den Wünschen der Bevöl-

---

1167 Stevenson, Losing Mogadishu, Maryland 1995, S. XIII

1168 Res. 897 d. SR vom 4. Februar 1994, para. 2

1169 Res. 923 d. SR vom 31. Mai 1994; Res. 946 vom 30. September 1994, Res. 953 vom 31. Oktober 1994

1170 Res. 954 d. SR vom 4. November 1994

1171 Hussein Aidid wurde nach Übernahme der Ämter seines Vaters als neuer Präsident Somalias vereidigt, was aber nur von Libyen und dem Sudan anerkannt wurde.

1172 URL: http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/so.html#Govt, vom 3.9.2001

kerung zu fördern ist. In einer Anhörung vor der UN-Generalversammlung hatte jedoch der Somali A. Issa geäußert, „das somalische Volk ziehe einer italienischen Besetzung den Tod vor."[1173] In der Tat waren nicht unbedeutende Teile der Bevölkerung anti-italienisch eingestellt. Hagi Mohamed Hussein von der einflussreichen Somali Youth League (SYL) äußerte sich über die italienische Administration folgendermaßen:

> *„...the Italian Administration caused serious moral and material damage to the country."*[1174]

Statt Italien bevorzugte die SYL Großbritannien als Verwaltungsmacht.[1175]

Die Einsetzung Italiens als Verwaltungsmacht für Somalia ist jedenfalls angesichts des Wortlauts des Art. 76 lit. b SVN, in dem eine Verwaltung entsprechend den „frei geäußerten Wünschen" der Bevölkerung festgelegt ist, bedenklich. In diesem Fall war wohl der politische Druck, Italien zur Verwaltungsmacht zu bestimmen, größer als der Anspruch auf eine korrekte Anwendung des in Art. 76 lit. b festgelegten Grundsatzes. Italien hatte nämlich erheblichen Druck ausgeübt, in Afrika wenigstens eine seiner früheren Kolonien „zurückzuerhalten". Begründet wurde dieses Anliegen mit kulturellen und ökonomischen Bindungen Italiens an seine alten Kolonien.[1176] Diese Bindungen wahren aber in Wahrheit nur marginal, es ging Italien bei der „Rückgewinnung" Somalias wohl eher um Prestige.[1177]

Völkerrechtlich erklärungsbedürftig ist auch Art. 2 des Treuhandabkommens, in dem ein „Advisory Council" zwecks Unterstützung der Verwaltungsmacht Italien errichtet wird.[1178] Die Funktion dieses Rates wird von Karp treffend als „watchdog of the United Nations" beschrieben, der auf Betreiben der Afro-Asiatischen Staaten ins Leben gerufen wurde.[1179] Wie ein solcher „Advisory Council" seine Rechtsgrundlage in der UNO-Charta haben könnte, ist jedoch fraglich. In Kap. XII der UNO-Charta scheint es einen numerus clausus an Organen zu geben: Generalversammlung, Sicherheitsrat und Treuhandrat. Der „Advisory Council" könnte jedoch ein Nebenorgan eines dieser Hauptorgane darstellen. Art. 7 II

1173 Zitiert in: Krech, Der Bürgerkrieg in Somalia, Berlin 1996, S. 11

1174 Brief Husseins an den stellvertretenden Außenminister Italiens, Guiseppe Brusaca, zitiert in: Tripodi, The Colonial Legacy in Somalia, New York 1999, S. 54

1175 Brigadier Arturo Ferrara in einem Bericht an den Administrator des Gebietes, Giovanni Fornari, über die Ansichten der SYL, Archivio Storico del Ministero Affari Esteri, Administrazione Fiduciaria Italiana in Somalia, Secret Documents of Mr. Spinelli, Secret Report, 14, October, 1952, Box 2, File 3

1176 vgl. die Rede des Außenministers Carlo Sforza im Jahre 1949, Sforza, Cinque anni a palazzo Chigi, Rom 1952, S. 173

1177 Tripodi, a. a. O., S. 166-167

1178 Art. 2 des Treuhandabkommens: „... The Administering Authority shall be aided and advised by an Advisory Council composed of representatives of Colombia, Egypt and the Philippines."

1179 Karp, The Economics of Trusteeship in Somaliland, London 1960, S. 15

bestimmt, dass je nach Bedarf in Übereinstimmung mit der Charta Nebenorgane eingesetzt werden können. In der UNO-Charta sind lediglich die Generalversammlung und der Sicherheitsrat in Art. 22 bzw. 29 explizit ermächtigt, Nebenorgane einzusetzen. Der Wirtschafts- und Sozialrat kann gem. Art. 68 Kommissionen einrichten. Sachlich wäre die Tätigkeit des „Advisory Council" eher dem Treuhandrat zuzuordnen, da dieser gem. Art. 87 primär konkrete Überwachungsfunktionen ausübt, während GV und SR für die Rahmenbedingungen der Treuhandgebiete zuständig sind, z. B. Genehmigung der Abkommen. Für den Treuhandrat existiert aber keine explizite Befugnis, Nebenorgane einzusetzen; insoweit käme höchstens eine allgemeine Ermächtigung, eventuell aus Art. 7 II in Betracht. Dass Art. 7 II eine allgemeine Ermächtigung zur Einsetzung von Nebenorganen an alle UN-Hauptorgane enthält, wird in der Literatur aber bezweifelt.[1180] Somit könnte man die Errichtung des „Advisory Council" für das Treuhandgebiet Somalia wohl nur auf die umstrittene implied-powers-Lehre stützen. Jene Lehre ist aber, wie an früherer Stelle schon ausführlich angesprochen wurde, außerhalb ihres angestammten Bereichs, dem US-amerikanischen Verfassungsrecht, abzulehnen.

Eine weitere rechtliche Besonderheit des Treuhandabkommens ist die Vorgabe in Art. 24, innerhalb von 10 Jahren die Voraussetzungen für einen unabhängigen Staat Somalia zu schaffen.[1181] Diese Vorgabe auch tatsächlich umzusetzen, dürfte für Italien fast unmöglich gewesen sein. Art. 76 lit. b verlangt von der Verwaltungsmacht die Förderung sowohl der wirtschaftlichen als auch der politischen Entwicklung des Treuhandgebietes. Italiens Wirtschaft befand sich jedoch nach dem Zweiten Weltkrieg in einem katastrophalen Zustand, so dass es allein an den Ressourcen fehlte, das Treuhandgebiet in volkswirtschaftlicher Hinsicht zu fördern.[1182] So kam es, dass nach dem Ende der Treuhandschaft keine stabile Volkswirtschaft in Somalia (also dem ehemaligen britisch Somaliland, das mit italienisch Somaliland zu Somalia fusioniert ist) entwickelt worden war und der noch junge Staat auf ausländische Entwicklungshilfe angewiesen war, also faktisch noch keine wirtschaftliche Unabhängigkeit sondern Abhängigkeit erreicht wurde. Darüber hinaus gestaltete es sich schwierig, eine Gesellschaft innerhalb von 10 Jahren zu demokratisieren, die noch intensiv in den überkommenen Clanstrukturen verhaftet war. In der früheren Kolonialzeit Italiens war dies jedenfalls nicht gelungen: Der Gouverneur Cesare Maria De Vecchi etablierte in seiner Amtszeit in den 20er Jahren ein repressives faschistisches System.[1183]

[1180] vgl. Jaenicke, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, München 1991, Art. 7 Rn 27

[1181] Art. 24: „The present Agreement shall cease to be in force ten years after the date of the approval of the Trusteeship Agreement by the General Assembly at the conclusion of which the Territory shall become an independent sovereign State."

[1182] Tripodi, The Colonial Legacy in Somalia, New York 1999, S. 49

[1183] ibid., S. 51

Auch wegen dieser undemokratischen Vergangenheit dürfte die Einführung einer parlamentarischen Kultur nach westlichem Vorbild schwierig gewesen sein. Ein weiterer Erschwernisfaktor war die starke Verwurzelung des Clansystems in Somalia: Oftmals war eine Parteizugehörigkeit gleichbedeutend mit einer bestimmten Clanzugehörigkeit.[1184] Außerdem existierten separatistische Tendenzen, welche die Bildung einer einheitlichen nationalen Identität erschwerten.[1185] Auch gab es eine starke antiitalienische Lobby unter den Clans, die nicht mit der AFIS (Administrazione Fiduciara Italiana in Somalia) kooperieren wollte.[1186] Es entstand eine Parteienlandschaft mit einer großen Anzahl auch kleinerer Parteien,[1187] was an die Verhältnisse der Weimarer Republik erinnert. Von vielen dieser Parteien wurde das Clansystem für die beste Organisationsstruktur der somalischen Gesellschaft angesehen.

Die politischen Verhältnisse, die Italien bei Antritt seiner Administration vorfand, machten die Aufgabe, das Gebiet innerhalb von 10 Jahren zu einem stabilen unabhängigen Staat zu führen, fast unmöglich. Für die schwierige Aufgabe, die zu erfüllen war, tat Italien wohl zu wenig: Es wurde berichtet, dass die italienischen Bürokraten, die zumeist früher für das italienische Afrikaministerium gearbeitet hatten, wenig kompetent bez. der Besonderheiten des Gebietes waren und immer noch in der Kleidung aus der Kolonialzeit herumliefen.[1188]

Unter Zugrundelegung all dieser Fakten lässt sich bez. der Übernahme der Treuhandschaft für das ehemalige italienisch Somaliland durch Italien mit Tripodi resümieren:

> *„The task of leading Somalia to independence was too great a commitment for Rome."*[1189]

Daher ist die Übertragung der Treuhandschaft über das ehemalige italienisch Somialaland an Italien durch die UN-Generalversammlung in der Hinsicht zu kritisieren, dass bei dieser Entscheidung der Zweck des Treuhandsystems gem. Art. 76 lit. b, das Gebiet wirtschaftlich und politisch zu entwickeln, wohl nicht ausreichend beachtet worden ist.

1184 Z. B. gehörten der bekannten SYL überwiegend Darod und Hawije Clanmitglieder an. Die Partei Hisbia Digil-Mirifle (HDM) vertrat ähnliche politischen Ziele, bestand aber aus anderen Clanmitgliedern.

1185 Die HDM beispielsweise wollte einen autonomen Staat der Digil Mirifle in Südsomalia gründen.

1186 Darunter z. B. die SYL

1187 Bei der ersten Wahl existierten 20 verschiedene Listen; diese Zahl stieg nach der Unabhängigkeit auf über 60.

1188 Sheikh, Arrivederci a Mogadiscio, Rom 1991, S. 24

1189 Tripodi, The Colonial Legacy in Somalia, New York 1999, S. 49

c) Der sog. failed State – neue Anwendungsperspektiven für den Treuhand-gedanken?

Beim sog. failed State handelt es sich um einen vor kurzem neu entstandenen Begriff, der im Zusammenhang mit den anarchischen Zuständen in Somalia, Liberia und Rwanda erstmalig verwendet wurde.[1190] Die Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht widmete dem „failed State" einen eigenen Jahresband.[1191] Im Rahmen dieser Arbeit sollen vor allem die Ansätze einer Wiederbelebung des Treuhandgedankens oder gar des UN-Treuhandsystems bezüglich „failed States" untersucht werden. Zunächst ist zu klären, was man überhaupt unter einem „failed State" versteht. Es werden insbesondere zwei Charakteristika für das „Phänomen"[1192] genannt: Der Zusammenbruch des Kerns der Staatlichkeit und die Intensität der Gewaltanwendung, z. B. durch marodierende Banden. Der Unterschied zum Bürgerkrieg soll darin bestehen, dass in diesem noch eine ehemals staatstragende Gruppe als Bürgerkriegspartei existiere, die sich gegen Rebellen zur Wehr setzen müsse.[1193]

Die begriffliche Unterscheidung zwischen Bürgerkrieg und „failed State" macht einen künstlichen Eindruck. Phänomenologisch unterscheiden sich beide Zustände nicht, denn beim Bürgerkrieg kommt es meist ebenfalls zu einem weitgehenden Zusammenbruch der Staatlichkeit verbunden mit exzessiver Gewaltausübung.[1194] Daher wird z. B. die Situation in Somalia, das als Beispiel für einen „failed State" genannt wird,[1195] von anderen Autoren als Bürgerkrieg bezeichnet.[1196]

Auch die rechtliche Einordnung des „failed State" fällt kontrovers aus: Einige sprechen beim „failed State" von einem noch rechtsfähigen, aber handlungsunfähigen Staat.[1197] Dagegen geht der Hessische Verwaltungsgerichtshof für Somalia von einem Staatsuntergang aus.[1198] Ebenso sieht Cooper Somalia und Afghanistan als „terra nullius" an.[1199]

1190 Helman/Ratner, Saving Failed States, Foreign Policy No. 89 (1992-93), S. 3-21

1191 Thürer/Herdegen/Hohloch, Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: „The Failed State", Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Bd. 34, Heidelberg 1996

1192 Bartl, Die humanitäre Intervention durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im „Failed State", Frankfurt 1999, S. 74 ff.; Thürer in: Thürer/Herdegen/Hohloch, Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: „The Failed State", Heidelberg 1996, S. 10 ff.

1193 Bartl, a. a. O., S. 75

1194 Die Situation in Afghanistan wurde beispielsweise als Bürgerkrieg charakterisiert. Dort gab es aber keine staatliche Macht, die um ihr Überleben kämpfte. Die Taliban, die den größten Teil des Gebietes kontrollierten, wurden jedenfalls überwiegend nicht als Vertreter der afghanischen Staatlichkeit anerkannt.

1195 Thürer, a. a. O., S. 12

1196 Siehe den Titel der Monographie von Krech, Der Bürgerkrieg in Somalia (1988-1996), Berlin 1996

1197 Thürer, a. a. O., S. 13; Bartl, a. a. O., S. 82

1198 „Spätestens seit dem Zeitpunkt der Flucht des Regierungschefs Siad Barre aus Mogadischu am 26. Januar 1991 ist davon auszugehen, dass der somalische Staat untergegangen ... ist." Urteil vom 29. Juli 1996, Az: 13 UE 2378/96.A, S. 18

1199 Cooper, Gibt es eine neue Welt-Ordnung, Europa Archiv 1993/1 (48), S. 509

Die Einordnung des „failed State" als „terra nullius" überzeugt nicht, da sie im Widerspruch zum völkerrechtlichen Kontinuitätsprinzip steht. Nach verbreiteter Lehrmeinung erlischt die Staatsgewalt erst zu dem Zeitpunkt, in dem sich eine andere Staatsgewalt auf das betroffene Gebiet erstreckt.[1200]

Somit handelt es sich beim sog. failed State schlicht um einen Staat, der aktuell eine effektive Staatsgewalt vermissen lässt, aber die Aussicht auf Wiederherstellung derselben nicht endgültig ausgeschlossen scheint. Die Etikettierung solcher Staaten als „failed States" scheint ebenso wie der Begriff „rogue States"[1201] eine vorübergehende Erscheinung im politischen Sprachgebrauch zu sein.

Für das Thema dieser Arbeit dürften aber die Vorschläge, „failed States" wie Somalia entweder der Sache nach[1202] oder direkt dem UN-Treuhandsystem zu unterstellen, aufschlussreich sein.

Am weitesten geht der Vorschlag, „failed States" direkt dem UN-Treuhandsystem zu unterstellen.[1203] Dies würde aber gegen Art. 78 SVN verstoßen, der bestimmt, dass das Treuhandsystem auf Staaten, die UNO-Mitglieder geworden sind, nicht anwendbar ist. Bei den Beispielen für einen „failed State", Somalia, Liberia, Rwanda etc. handelt es sich aber um Mitglieder der UNO. Dennoch wird das Bedürfnis gesehen, trotz des rechtlichen Hindernisses des Art. 78 das UN-Treuhandsystem anzuwenden, da dessen Zweck auch auf „failed States" anwendbar sei.[1204] Diese These kann jedoch wohl nur rechtspolitisch überzeugen. Mit dem Verweis auf die Erwähnung der Menschenrechte und der internationalen Sicherheit in den Zielen der UNO gem. Art. 1 SVN lässt sich nicht die Vorschrift des Art. 78 beseitigen. Daher gehen selbst eher als progressiv einzuordnende Völkerrechtslehrer von der Notwendigkeit einer Satzungsänderung aus, bevor ein „failed State" direkt dem UN-Treuhandsystem unterstellt werden könnte.[1205] Jedoch besteht auch die Möglichkeit einer stillschweigenden Abänderung des Art. 78 SVN. Auf diesem Wege könnte das UN-Treuhandsystem

---

1200 Fiedler, Das Kontinuitätsproblem im Völkerrecht, Freiburg 1978, S. 110

1201 Der „rogue State" wird folgendermaßen definiert: A state which supports terrorism and threatens its neighbours; displays no regard for international law and callously violates international treaties; discards basic human values; maltreats its own people and fritters away national resources for the personal gain of its rulers; is determined to acquire weapons of mass destruction, along with other advanced military technology, to be used as threats or offensive designs of its regimes. Anwar Hussain, Why India Qualifies to be declared a rogue state, South Asia Tribune vom 09.02.03

1202 Seidl-Hohenveldern sprach hinsichtlich der Überlegungen, Somalia durch die UNO verwalten zu lassen davon, dass „im Wesen, wenn auch nicht in der Form ... der Gedanke der Treuhandschaft wieder aufgelebt." sei, Völkerrecht, 10. Aufl., Köln/Berlin/Bonn/München 2000, Rn 919 b

1203 so Helman/Ratner, Saving Failed States, Foreign Policy No. 89, S. 12 ff.

1204 „Limiting the U.N.'s conservatorship role to the formal Trust Territories is much like limiting legal guardianship to minors, or bancruptcy to new companies. Such a qualification stems from an incorrect premise – that only territories not yet fully independent require U.N. protection and oversight – and fails to promote the central Charter values: human rights and stability in international relations." Helman/Ratner, a. a. O., S. 12

1205 Thürer schlägt in seinem Referat zum Thema failed state vor, dem Treuhandrat „als neues Mandat die Verantwortung für notleidende Staaten" zu übertragen, a. a. O., S. 38

zur Lösung aktueller Konflikte erheblich einfacher „reaktiviert" werden als beispielsweise durch eine umständlichen Satzungsänderung.

Die völkerrechtliche Diskussion zu Lösungsvorschlägen für die sog. „failed States" macht jedenfalls deutlich, dass der Treuhandgedanke im Völkerrecht auch nach der Beendigung aller Treuhandabkommen des UN-Treuhandsystems bis heute seine Aktualität nicht verloren hat.

d) Die Kompetenz des Sicherheitsrates zu Res. 794 und „Operation Restore Hope"

Res. 794 des UN-Sicherheitsrates vom 3. Dezember 1992 ist insoweit von großer Bedeutung, als sie als historisch erster Fall einer multilateralen humanitären Intervention unter Anwendung des Kap. VII der UNO-Charta gilt.[1206] Die Beurteilung dieser Resolution ist insoweit auch für das Thema „Treuhand" von Bedeutung, als die gesamte UN-Operation in Somalia, insbesondere die Erweiterung des Mandats durch Gebrauch des Kap. VII der UNO-Charta, das in Res. 814[1207] bez. UNOSOM II erneut angewandt wurde, als faktische „Treuhandschaft über einen failed State"[1208] kritisiert wird.

Daher soll an dieser Stelle die Völkerrechtskonformität der z. T. als historisch gefeierten,[1209] andererseits aber auch als „grand violation of the principle of sovereignty"[1210] verdammten Res. 794 sorgfältig geprüft werden.

In Res. 794 hat der UN-Sicherheitsrat für sich reklamiert, unter Kap. VII der UNO-Charta zu handeln und auf dieser Rechtsgrundlage die Operation UNITAF autorisiert.[1211] Damit Kap. VII der UNO-Charta überhaupt anwendbar ist, müsste zunächst der Tatbestand des Art. 39 SVN erfüllt sein, d. h. eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegen.[1212] Es müsste also durch die damalige Situation in Somalia eines dieser Tatbestandsmerkmale erfüllt worden sein. Der UN-Sicherheitsrat hat in Res. 794 festgestellt, dass der Umfang der humanitären Tragödie durch den bewaffneten Konflikt in Somalia eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstelle.[1213]

1206 vgl. Bartl, Die humanitäre Intervention durch den SR der VN im „Failed State", Frankfurt 1999, S. 139

1207 Res. 814 d. SR vom 26. März 1993

1208 Walker, Thin line between might and right, The Guardian, June 20, 1993

1209 so Boutros-Ghali, zitiert in: Weber, Der UNO-Einsatz in Somalia, Denzlingen 1997, S. 79

1210 Krauthammer, Trusteeship for Somalia, Washington Post, October 9, 1992

1211 Res. 794, para. 10: „Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, authorizes the Secretary-General to implement the offer referred to in paragraph 8 above to use all necessary means to establish as soon as possible a secure environment for humanitarian relief operations in Somalia, ..."

1212 Frowein, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, München 1991, Art. 39 Rn 5 ff.

1213 Res. 794, Präambel: „Determining that the magnitude of the human tragedy caused by the conflict in Somalia, further exacerbated by the obstacles being created to the distribution of humanitarian assistance, constitutes a threat to international peace and security, ..."

Fraglich ist im Falle Somalias, ob tatsächlich ein Friedensbruch von internationaler Dimension vorliegt. Art. 39 a. E. SVN macht nämlich durch Verwendung des Adjektivs „international" deutlich, dass es um den internationalen Frieden und grundsätzlich nicht um innerstaatliche Konflikte geht.[1214]

In Res. 794 wird aber überhaupt nicht die Internationalität der Friedensbedrohung begründet, es wird allein auf die „magnitude of the human tragedy" hingewiesen. Auch in Res. 733, in der unter Anwendung des Siebten Kapitels ein Waffenembargo für Somalia beschlossen wurde und auf die Res. 794 verweist, ist nur vage in der Präambel von „stability and peace *in the region*" die Rede, der operative Teil spricht gar nur von „peace and stability in Somalia".[1215] Allerdings ist den Äußerungen einzelner Delegierter im SR bei der Beratung zu Res. 733 zu entnehmen, dass der Bürgerkrieg in Somalia ernste Auswirkungen auf die Nachbarstaaten habe und deshalb eine Bedrohung des internationalen Friedens darstellen soll.[1216] In den Beratungen des SR kurz vor Beschluss von Res. 794 wird das Kriterium der Internationalität der Friedensbedrohung gar nicht mehr angesprochen. Die Delegierten verweisen in ihren Stellungnahmen hauptsächlich auf die humanitären Erfordernisse der Krise in Somalia[1217] und die einmalige Situation des Fehlens verantwortlicher staatlicher Autoritäten.[1218] So hat es den Anschein, dass die katastrophale humanitäre Situation allein schon eine internationale Friedensbedrohung darstellt und somit militärische Zwangsmaßnahmen durch den UN-Sicherheitsrat ermöglicht.[1219]

Eine solche Ausweitung der Kompetenzen des UN-Sicherheitsrates hinsichtlich militärischer Zwangsmaßnahmen stimmt jedoch im allgemeinen und besonders auch für den Fall Somalias bedenklich.

Kap. VII der UNO-Charta scheint allein auf Friedensbedrohungen durch internationale kriegerische Auseinandersetzungen zugeschnitten, daher auch die Terminologie „Akt der Aggression, internationale Sicherheit, Waffengewalt, Streitkräfte" etc. Versuche, den UN-Sicherheitsrat in nichtmilitärischen internationalen Konflikten einzusetzen, z. B. die geplanten Sanktionsmaßnahmen gem. Art. 41 SVN gegen den Iran wegen der Festhaltung amerikanischer Diplomaten, sind in früherer Zeit immer am

1214 Frowein, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, München 1991, Art. 39 Rn 7

1215 Res. 733 d. SR vom 23. Januar 1992, para. 5

1216 S/PV.3188: 26 March 1993/S.26

1217 Delegierter Mumbengegwi als Zimbabwe, S/PV.3145: 3 December 1992/S.6; der französische Delegierte Merimée, a. a. O., S. 29, der amerikanische Delegierte Perkins, a. a. O., S. 36

1218 Der Delegierte Ecuadors, Ayala Lasso spricht insoweit von einer Situation sui generis, a. a. O., S. 14; ähnlich der belgische Delegierte Noterdaeme, a. a. O., S. 23

1219 Hutchinson, Restoring Hope: U.N. Security Council Resolutions for Somalia and an Expanded Doctrine of Humanitarian Intervention, HJIL 1993, S. 625: "The Security Council action in Somalia reflects new consensus on what circumstances qualify as "threats to the peace", justifying military intervention under article 42. These circumstances now include mass starvation." Ähnlich auch Bartl, der die durch Res. 794 ermächtigte Militäraktion als reine „humanitäre Intervention" bezeichnet, Die humanitäre Intervention durch den SR der VN im „Failed State", Frankfurt 1999, S. 139

Veto des politischen Gegners gescheitert.[1220] Nach Ansicht von Arangio-Ruiz besteht bei einem Sicherheitsrat, der sich einig ist, die Gefahr, dass dieser sich autoritativ mit anderen Fragen als der internationalen Sicherheit befasst und auf diese Weise eine politische Hegemonie zu einer rechtlich sanktionierten Hegemonie gemacht wird.[1221]

Wollte man die Praxis des UN-Sicherheitsrates für Somalia konsequent fortführen, dann müsste man bei jeder humanitären Katastrophe, welche die lokalen Machthaber nicht zufriedenstellend lösen können, militärisch intervenieren, also auch anlässlich der Aids-Epidemie in Südafrika, die von der Regierung nicht ausreichend bekämpft wird.

Dieses Beispiel macht deutlich, dass militärische Zwangsmaßnahmen wohl kein Allheilmittel sind, besonders nicht gegen Hunger und Krankheiten.

China, das aufgrund seines repressiven Regimes ständig eine Intervention der „demokratischen Staaten" fürchten muss, stand daher auch dem Somalia-Einsatz gem. Res. 794 skeptisch gegenüber. Der chinesische Delegierte äußerte bei der Beratung vor Beschluss der Resolution, dass letztlich nur durch einen Dialog der Bürgerkriegsparteien langfristig Stabilität in dem Gebiet wiederhergestellt werden könne.[1222]

Speziell im Falle Somalia ist man außerdem von unzutreffenden Tatsachen ausgegangen. Es war keineswegs so, dass in Somalia absolute Anarchie herrschte. Das Land war in Einflusssphären von „warlords" wie Mahdi und Aidid aufgeteilt, die ihre Gebiete kontrollierten. Es war also keineswegs so, dass keine somalischen Repräsentanten zur Verfügung standen. Die Etablierung von UNOSOM I wurde mit Aidid ausgehandelt, UNITAF wurde ihm durch militärische Drohungen praktisch aufgezwungen.[1223] Als die UNO ihr Mandat immer mehr erweiterte, kündigte Aidid seine Zustimmung auf, was schließlich zum Scheitern der gesamten Operation führte.[1224] Daher ist nicht ganz zu Unrecht mit kritischem Unterton die UNO-Operation in Somalia als „UN protectorate or trusteeship" bezeichnet worden.[1225]

Auch sollten die Stellungnahmen der Delegierten im UN-Sicherheitsrat nicht zu der Annahme verführen, es habe sich bei „operation restore hope" um eine rein humanitär motivierte Aktion gehandelt. Als die Hungersnot in vollem Gange waren verhielten sich die USA, welche die Operation militä-

---

1220 Damals das Veto der UdSSR.

1221 Arangio-Ruiz, The Federal Analogy: A Crucial Issue, EJIL 1997, S. 26

1222 S/PV.3145: 3 December 1992/S. 17:"With regard to the Somali situation, we hold that, in the long term, only through dialogue and consultation between the parties concerned can national reconciliation be achieved, disputes genuinely resolved and enduring peace and stability achieved in Somalia."

1223 Weber, Der UNO-Einsatz in Somalia, Denzlingen 1997, S. 98 ff.

1224 Hirsch/Oakley, Somalia and Operation Restore Hope, Washington 1995, S. 162, die eine Interventionserlaubnis der lokalen Machthaber überdenken.

1225 Walker, Thin line between might and right, The Guardian, June 20, 1993

risch hauptsächlich trugen, zurückhaltend.[1226] Es wurde spekuliert, dass der anschließende Sinneswandel geostrategische und ökonomische Gründe hatte: Von Somalia aus waren die Ölreserven in der Umgebung gut zu kontrollieren.[1227] Außerdem hatten vier US-Erdölgiganten große Summen in die Erschließung von Ölquellen in Somalia investiert, deren Ausbeutung ein befriedetes Somalia erforderte.[1228]

Ebenfalls kritisch zu betrachten ist das Verhalten der UNO im Falle Somalias. Die Organisation, die in ihrer Generalversammlung stets vehement für eine Entkolonialisierung eingetreten ist, hat sich in Somalia ähnlich wie ein Kolonialherr aufgeführt. Dass einige kleinere Bürgerkriegsparteien keine ausländische Einmischung wünschten, wurde schlicht ignoriert. General Aidid wurde von den Vertretern der US/UN-Operation beinahe so herablassend behandelt wie die Stammesfürsten, von denen man ein Jahrhundert zuvor die Kolonien erworben hatte.[1229] Außerdem ließ die UNO Zweifel an ihrer Unparteilichkeit aufkommen: UN-Generalsekretär Boutros-Ghali war ein persönlicher Freund des ehemaligen Machthabers Siad Barre. Auch wurde der Gegner Aidids, Mahdi, von einem sowjetischen Flugzeug unter UNO-Emblem mit frisch gedrucktem somalischen Geld und militärischen Gütern versorgt, obwohl zu diesem Zeitpunkt vom UN-Sicherheitsrat ein Waffenembargo über Somalia verhängt worden war.[1230]

Angesichts dieser Fakten scheint die Kritik an Res. 794 und „Operation Restore Hope" als „grand violation of the principle of sovereignty"[1231] verständlich. Hinsichtlich Res. 794 des Sicherheitsrates muss die Frage erlaubt sein, ob dieses Organ sich im Falle Somalias noch intra vires bewegt hat[1232] oder, wie einige behaupten,[1233] de facto einseitig eine neokolonial anmutende „Treuhandschaft" über Somalia übernommen hat.

e) Peace-keeping and –making in Somalia – "modern version of trusteeship"?

Wie an früherer Stelle bereits ausgeführt, ist Somalia zum Schauplatz einer Vielzahl von „friedenssichernden Maßnahmen", autorisiert durch den UN-Sicherheitsrat, geworden, von einer Observierungsmission bis zum „peace-enforcement" unter Kap. VII der UNO-Charta.

1226 Volger, Die Vereinten Nationen, Oldenburg 1994, S. 51

1227 Ruf, Die neue Welt-UN-Ordnung, Münster 1994, S. 160

1228 Maho Aves, American Kick – Zehn Thesen zur US/UN-Intervention in Somalia, Konkret 1993/6, S. 19

1229 Oberbefehlshaber Powell von UNOSOM I: „Wenn Aidid nicht nachgibt, werden wir ihn zur Kooperation zwingen." Zitiert in: Michler, Somalia – Ein Volk stirbt, Bonn 1993, S. 96

1230 Weber, Der UNO-Einsatz in Somalia, Denzlingen 1997, S. 107f.

1231 Krauthammer, Trusteeship for Somalia, Washington Post, October 9, 1992

1232 u. a. stellt auch Arangio-Ruiz allgemein diese Frage, The Federal Analogy: A Crucial Issue, EJIL 1997, S. 22

1233 Walker, Thin line between might and right, The Guardian, June 20, 1993

Das weite Mandat von UNOSOM II zum „nationbuilding" ließ die Überlegung aufkommen, ob es sich nicht tatsächlich um „some modern version of trusteeship over an ex-colonial country" handele.[1234] Dass die zu erfüllende Aufgabe der internationalen Gemeinschaft in Somalia umfangreicher war als bei einer klassischen peace-keeping-Operation, hat der UN-Generalsekretär prägnant in seinem Jahresbericht geäußert:

> *„In short, the task involves nothing less than the reconstruction of an entire society and nation."*[1235]

Damit besteht sachlich eine weitgehende Übereinstimmung mit dem Zweck des UN-Treuhandsystems gem. Art. 76 lit. b, das betroffene Gebiet politisch, wirtschaftlich und sozial zu entwickeln.
Den Vergleich zur Treuhand in Bezug auf UNOSOM II zieht auch Freudenschuß:

> *"This, together with the broad mandate the UN operation in Somalia already had, comes as close to establishing a UN protectorate or trusteeship over a failed state."*[1236]

War also Somalia durch UNOSOM II in Wirklichkeit erneut Treuhandgebiet der UNO geworden?

Einige Autoren scheinen dies so zu sehen, da sie von der UNO als neokolonialer Macht in Somalia sprechen.[1237] Betrachtet man aber das genaue Mandat von UNOSOM II, so kann man erkennen, dass der Umfang der Operation hinter einer treuhänderischen Verwaltung des Gebiets zurückbleibt. Der operative Teil[1238] von Sicherheitsratresolution 814 vom 26. März 1993[1239], mit der UNOSOM II autorisiert wurde, bestimmt den Umfang des erweiterten Mandats unter Verweis auf die Paragraphen 56-88 des Berichts des GS vom 3. März 1993.[1240] Dort werden vor allem erweiterte militärische Befugnisse festgelegt, z. B. Entwaffnung der marodierenden Banden, Überwachung von Demarkationslinien und Waffenstillstandsabkommen, Minenräumung etc. Die UNO tritt aber nicht mit einer solchen Machtfülle wie zu Völkerbundzeiten die Verwaltungsmacht auf.

1234 Crocker, Foreword in: Hirsch/Oakley, Somalia and Operation Restore Hope, Washington 1995, S. ix

1235 United Nations, Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, GAOR, 47th Sess., Suppl. No. 1 (A/47/1), S. 21, para. 148

1236 Freudenschuß, Threats to peace and the recent practice of the United Nations Security Council, OeZöRVR 1993-94 (46), S. 22

1237 „...the United Nations was behaving as an almost neocolonial power...", Hirsch/Oakley, Somalia and Operation Restore Hope, Washington 1995, S. 158

1238 B. para. 5 ff. der Res.

1239 vom 26. März 1993

1240 S/25354

Hauptsächliches nichtmilitärisches Ziel ist die Sicherstellung humanitärer Hilfe.[1241] Den noch vorhandenen zivilen Strukturen in Somalia soll bloß Hilfe, wieder mehr Verantwortung auszuüben,[1242] geleistet werden; die UNO übernimmt aber nicht die Verantwortung für den Neuaufbau der Gesellschaft zur Staatsreife,[1243] wie es für Treuhandgebiete vorgesehen ist. Außerdem deutet Res. 814 an, dass die Verantwortung zum Wiederaufbau des Staates primär beim somalischen Volk liegt und dieses dabei lediglich von der UNO unterstützt wird:

> „...to assist *the people of Somalia in rehabilitating* their *political institutions and economy*... "[1244]

Dagegen lastet im Treuhandabkommen für das ehemalige italienisch Somaliland die alleinige Verantwortung für die Weiterentwicklung des Gebietes auf dem Treuhänder, der umfangreiche Pflichten übernommen hat, z. B. die Einrichtung freier politischer Institutionen, die wirtschaftliche Entwicklung des Gebietes und die Förderung stabiler gesellschaftlicher Strukturen.[1245]

Insoweit besteht qualitativ ein Unterschied zwischen dem Mandat von UNOSOM II und der Verwaltung Somalias als Treuhandgebiet. Allerdings dürfte kaum abzustreiten sein, dass die UN-Operation in Somalia von dem Gedanken einer Treuhand geprägt ist.

f) Fazit

Der Fall Somalias zeigt eindringlich, dass sich in von Bürgerkrieg betroffenen Staaten, auch „failed States" genannt, Anwendungsperspektiven für eine Treuhand ergeben. Peace-Keeping-Operationen mit weitem Mandat wie UNOSOM II kommen faktisch dem UN-Treuhandsystem durchaus nahe und werden daher nicht nur positiv beurteilt, weil eine Rekolonialisierung befürchtet wird.[1246]

Zusätzlich stößt die Praxis des UN-Sicherheitsrates, im Namen des Humanismus militärische Zwangsmaßnahmen nach Kap. VII der UNO-Charta auch gegen den Willen der lokalen Machthaber anzuordnen, auf rechtliche Bedenken. Diesbezüglich weist Righter treffend auf die Limitierung der Kompetenz des Sicherheitsrates auf internationale Friedensbedro-

---

1241 vgl. para. 56 des Berichts.

1242 Para. 86: „...assist civil authorities to exercise greater responsibility..."

1243 Eine Förderung der Entwicklung des Gebietes geschieht nur in kleinen Ausschnitten, z. B. der Aufbau einer zivilen Polizeitruppe („creation of a civilian police force"), para. 56

1244 Res. 814, Encouraging ...

1245 vgl. Art. 3 des Treuhandabkommen mit Italien, UNTS, Bd. 118, S. 258, 260

1246 Einige propagieren diese ganz offen, z. B. Pfaff, A New Colonialism? Europe must go back into Africa, Foreign Affairs, January/February 1995, S. 2 ff.

hungen im Rahmen des sorgfältig konzipierten[1247] Kap. VII der UNO-Charta hin.[1248] Es bleibt also zu hoffen, dass sich die Befürchtungen von Arangio-Ruiz bezüglich einer „legally sanctioned hegemony"[1249] des UN-Sicherheitsrates in Zukunft nicht bewahrheiten werden.

2. Die UN-Verwaltung in Kambodscha

„Schutzmacht" für Kambodscha war zur Zeit des Kolonialismus Frankreich, das durch die Errichtung eines Protektorats 1863 über Kambodscha selbiges vor der völligen Aufreibung zwischen Vietnam und Thailand bewahrte.[1250] Im Gegensatz zu anderen Kolonialgebieten wurde Kambodscha nicht brutal ausgebeutet, sondern erfuhr eine Verwaltung gemäß dem „sacred trust of civilisation" französischer Prägung.

Schon 1946 gewährte Frankreich interne Autonomie und ließ eine verfassungsgebende Versammlung wählen.[1251] Trotz freier Wahlen 1947 und 1951 wurde das Land praktisch zu einer absolutistischen Monarchie[1252] unter König Norodom Sihanouk, einem Nachkommen der legendären Angkor-Dynastie. Auf der Indochina-Konferenz in Genf 1954 wurde die von Sihanouk am 9. November 1953 erklärte Unabhängigkeit von Frankreich bestätigt, wenig später wurde Kambodscha Mitglied der UNO.[1253]

Bedingt durch das korrupte Regime Sihanouks und kommunistische Strömungen in Südostasien nahm die Stabilität Kambodschas bald rapide ab. Das Grenzgebiet zu Vietnam diente dem Vietcong und der nordvietnamesischen Armee mit Billigung Sihanouks als Aufmarsch- und Rückzugsgebiet (Ho-Chi-Minh-Pfad), was die USA veranlasste, in einer Geheimoperation von 1969-1973 jenes Gebiet mit einem Bombenteppich und dem hochgiftigen Entlaubungsmittel „Agent Orange" einzudecken. Die desaströsen Auswirkungen dieser Unternehmung auf die Zivilbevölkerung dürfte den kommunistischen Khmer Rouge einen nicht unerheblichen Zulauf beschert haben.[1254] Als sich am 18. März 1970 in Kambodscha der rechts-gerichtete General Lon Nol und die Macht putschte, marschierten auch US-amerikanische Bodentruppen zusammen mit südvietnamesischen Verbänden ein, um im kambodschanisch-vietnamesischen Grenzgebiet das

1247 „The great pride of the drafting teams in the 1940s", Righter, Utopia Lost, The United Nations and World Order, New York 1995, S. 78

1248 a. a. O.

1249 a. a. O., S. 26

1250 Hazdra, Die UNO-Friedensoperation in Kambodscha, FF u. a. 1997, S. 36

1251 Hazdra, a. a. O., S. 37

1252 Sihanouk äußerte gegenüber einem Journalisten: „I am the natural ruler of the country ... and my authority has never been questioned." Chandler, Politics in Cambodia, in: Doyle/Johnstone/Orr, Keeping the peace, Cambridge 1997, S. 30

1253 vgl. die „package-deal Resolution 995 vom 14.12.1955, mit der u. a. Österreich UNO-Mitglied wurde.

1254 Vgl. die Analyse von Shawcross, Sideshow: Nixon, Kissinger and the Destruction of Cambodia, 2nd ed., Bungay 1980.

„Nervenzentrum der kommunistischen Streitkräfte" zu neutralisieren.[1255] Trotz massiver Unterstützung durch die USA konnte sich das Regime des Lon Nol, der sich von Astrologen beraten ließ,[1256] nicht halten. Am 17. April 1975 fiel Phnom Penh an die kommunistischen Roten Khmer. Das neue Regime, das sich als „Demokratisches Kambodscha" bezeichnete, war jedoch ein wahrer Albtraum. Fast alles, was vorher die Kultur und Gesellschaft Kambodschas ausgemacht hatte, wurde verboten, z. B. Geld, Märkte, Schulen, Bücher und Zeitschriften, Religion, die Post und natürlich Privateigentum.[1257] Unter „Brother Number One" Pol Pot, der mindestens ebenso autokratisch agierte wie zuvor Sihanouk, wurde die eigene Bevölkerung terrorisiert und Minderheiten wie Intellektuelle,[1258] Mönche oder andere Volksgruppen gezielt liquidiert. Resultat der zentral gelenkten Wirtschaftspolitik waren ca. 2 Millionen Tote, die aufgrund von Krankheiten, Überarbeitung, Hunger und Hinrichtungen starben.[1259]

Der Terror Pol Pots endete erst, als die vietnamesischen Kommunisten in Kambodscha einmarschierten und von 1979 bis 1989 einen Satellitenstaat, die Volksrepublik Kambodscha, errichteten. Die meisten der katastrophalen Maßnahmen des Pol-Pot-Regimes wurden aufgehoben, so dass sich das Land wirtschaftlich und auch gesellschaftlich erholen konnte.[1260]

Am 5. April 1989 kündigte die vietnamesische Regierung den Abzug ihrer Streitkräfte aus Kambodscha an, was den Weg bereitete für eine internationale Initiative zum politischen Wiederaufbau Kambodschas. Die ehemalige Kolonialmacht Frankreich gab mit der ersten Pariser Friedenskonferenz im August 1989 den Anstoß,[1261] es folgten Jahre dauernde Verhandlungen bis zur zweiten Pariser Konferenz, auf der am 23. Oktober 1991 feierlich Frieden geschlossen wurde. Signatare des Friedensvertrages waren Vertreter des kambodschanischen „Supreme National Council" (SNC), der vier Bürgerkriegsparteien, Repräsentanten weiterer 18 Staaten, darunter die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates, sowie der UN-Generalsekretär.

Die weitgehende Rolle der UNO beim zivilen Wiederaufbau Kambodschas lässt erneut die Frage nach dem Treuhandcharakter dieser „international administration" aufkommen.

Im Friedensabkommen ist eine Übergangsperiode („transitional period") vorgesehen, in der Kambodscha so lange durch die UNO verwaltet

1255 Wahrscheinlich hat ein solches „Nervenzentrum niemals existiert, vgl. Shawcross, a. a. O., S. 65

1256 Chandler, Politics in Cambodia, in: Doyle/Johnstone/Orr, Keeping the Peace, Cambridge 1997, S. 40

1257 a. a. O., S. 44

1258 Wobei als „Intellektuelle" schon Brillenträger zählten.

1259 Chandler, Politics in Cambodia, in: Doyle/Johnstone/Orr, Keeping the Peace, Cambridge 1997, S. 45

1260 Vgl. die Studie von Vickery, Kampuchea: Politics, Economics and Society, Boulder 1986

1261 Hazdra, Die UNO-Friedensoperation in Kambodscha, Frankfurt u. a. 1997, S. 70

werden soll, bis eine Nationalversammlung aus freien Wahlen hervorgegangen ist, die eine Verfassung verabschiedet und eine Regierung gebildet hat.[1262]

Die „United Nations Transitional Authority in Cambodia" (UNTAC) ähnelt jedoch nur bedingt einer Treuhandmacht. In Art. 4 des Abkommens wird deutlich gemacht, dass es sich beim SNC um die einzig legitime Autorität für Kambodscha handelt:

> *„The Supreme National Council is the unique legitimate body and source of authority in which, throughout the transitional period, the sovereignty, independence and unity of Cambodia are enshrined."*[1263]

Die Souveränität Kambodschas wird also durch den SNC repräsentiert, so dass der UN-Verwaltung nur eine unterstützende Rolle zukommen kann.

Dass man von einer exakten Nachbildung am UN-Treuhandsystem, namentlich Kap. XII und XIII, abgerückt ist, macht auch Art. 2 des Abkommens deutlich. Die UN-Generalversammlung spielt, obwohl grundsätzlich gemäß Art. 85 I SVN für die Genehmigung von Treuhandabkommen vorgesehen, in Kambodscha keine Rolle. Stattdessen wird der UN-Sicherheitsrat „eingeladen", UNTAC einzurichten.[1264] Allein schon die Formulierung „invite" zeigt, dass die rechtlichen Befugnisse der UNO in Kambodscha geringer sind als die einer Treuhandmacht, denn sie kann ja jederzeit wieder „ausgeladen" werden.

Somit ist der inhaltliche Vergleich der „international administration" der UNO in Kambodscha mit einer völkerrechtlichen Treuhand zwar angebracht; jedoch gilt auch hier, dass der Umfang der Kompetenzen der UN-Verwaltung im Vergleich zu einer Treuhandmacht geringer scheint.

Ebenfalls den Vergleich sog. moderner peace-keeping-Operationen zu einer Treuhand im weiteren Sinne zieht Ratner. Ausgehend von dem weitgehenden Mandat der UN-Operation in Kambodscha (United Nations Transitional Authority in Cambodia = UNTAC), die er als „second generation of peacekeeping"[1265] bezeichnet, vergleicht er dieses „new peacekeeping" mit den Regelungen des Völkerbundes zum Saargebiet und der freien Stadt Danzig. Dabei stellt er die These auf, dass es sich bei den genannten

---

1262 The Agreements on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodian Conflict, Part I, Arrangements during the Transitional Period, Sec. 1, Art. 1, in: ILM 1992 (31), S. 183; UN-Doc. A/461608, S/23177 vom 30. Oktober 1991

1263 In: ILM 1992 (31); S. 184

1264 „The Signatories invite the United Nations Security Council to establish a United Nations Transitional Authority in Cambodia ... under the direct responsibility of the Secretary-General of the United Nations." ILM 1992 (31), S. 183

1265 Ratner, The New UN Peacekeeping, New York 1995, S. 91

Beispielen aus der Völkerbundzeit um „peacekeeping by other names" handelt.[1266]

Das Saargebiet und Danzig sind internationalisiert und dem Völkerbund zur Verwaltung unterstellt worden. Insoweit unterscheiden sich die Beispiele vom Mandatssystem, in dem einzelne Staaten zur Verwaltungsmacht bestimmt wurden. Die Verwaltung des Saargebietes und Danzigs durch den Völkerbund könnte allerdings als sachlich einer Treuhand ähnlich angesehen werden. Art. 49 des Versailler Vertrages bezeichnet nämlich den Völkerbund ausdrücklich als „trustee" für das Saargebiet.[1267]

Zu untersuchen ist demnach, ob tatsächlich peacekeeping-Operationen wie UNTAC mit dem Saarregime vergleichbar sind, dadurch dass beiden der Gedanke des „trust" gemein sein könnte.[1268]

Die am 28. Februar 1992 vom SR autorisierte[1269] UN-Operation UNTAC hatte ein ungewöhnlich weitreichendes Mandat:

Neben der Überwachung der 1991 in Paris getroffenen Waffenstillstands-vereinbarungen zwischen den beiden hauptsächlichen Antagonisten, SOC (State of Cambodia) und Khmer Rouge, hatte UNTAC auch umfangreiche zivile Aufgaben zu erfüllen, z. B. die Anleitung der zivilen Administration in kritischen Bereichen, die Organisation und Überwachung von Wahlen, die Wiedereingliederung von ca. 400.000 Flüchtlingen, die Sicherstellung der wesentlichen Menschenrechte, der soziale und wirtschaftliche Wiederaufbau des Landes.[1270]

Wie man sieht, waren die Aufgaben von UNTAC so umfangreich, dass man beinahe von einer Einsetzung der UNO zur Verwaltungsmacht über das Gebiet sprechen könnte. Daher ist der Vergleich mit dem Saarregime durchaus nicht fernliegend. Bei einer genaueren Betrachtung kann man aber feststellen, dass zwischen beiden Fällen doch noch ein gradueller Unterschied besteht. Klausel 16 des Annexes zu Kap. I und II des Saarregimes bestimmt als „government", also als direkte Verwaltungsmacht, eine Kommission des Völkerbundes.[1271] Dagegen ist UNTAC keineswegs als „government" für Kambodscha eingesetzt worden, sondern hat nur Kontrollfunktionen übernommen.[1272] Außerdem ist das Mandat von UNTAC

1266 Ratner, The New UN Peacekeeping, New York 1995, S. 90 ff.

1267 Art. 49: "Germany renounces in favour of the League of Nations, in the capacity of trustee, the government of the territory defined above." Zitiert in: Bisschop, The Saar Controversy, The Grotius Society Publications No. 2, New York 1923, S. 23

1268 a. a. O., S. 92

1269 Res. 745, UN SCOR, 47th year, Res. and Dec., p. 39, UN DOC S/INF/48

1270 vgl. Doyle, UN Peacekeeping in Cambodia: UNTAC's Civil Mandate, London 1995, S. 27 ff.; Heininger, Peacekeeping in Transition, The United Nations in Cambodia, New York 1994, S. 34 ff.

1271 „...the government of the Saar Basin shall be entrusted to a Commission representing the League of Nations ...", zitiert in: Bisschop, The Saar Controversy, New York 1923, S. 24

1272 Doyle, a. a. O., S. 28

auf 18 Monate begrenzt, während das Saarregime auf 15 Jahre angelegt war.[1273]

Man kann daher UNTAC wohl nicht als Verwaltungsmacht für Kambodscha ansehen, auch wenn die Fülle ihrer Aufgaben sie in die Nähe einer solchen rückt.[1274]

Somit ist der Vergleich der UN-Operation mit dem Regime zur Internationalisierung des Saargebietes durchaus berechtigt. Man kann also als Ergebnis festhalten, dass peacekeeping-Operationen wie UNTAC und UNOSOM II, deren Mandat auch zivile Aufgaben beinhaltet, als eine Treuhand im weiteren Sinne eingeordnet werden könnten, sie aber im Umfang der übernommenen Verantwortung für das betroffene Gebiet qualitativ noch unterhalb der Verpflichtungen einer Verwaltungsmacht nach dem Mandatssystem des Völkerbundes, dem Regime für das Saargebiet oder dem UN-Treuhandsystem rangieren.

Es handelt sich also beim Mandats- und Treuhandsystem um die rechtlich intensivere Form der Übernahme von Verantwortung, weshalb diese Systeme wohl auch ein wenig aus der Mode gekommen sind. Wie die Erfahrungen in Somalia und Kambodscha zeigen, ist die Präsenz einer anderen Macht auch im „failed State" nur in äußerst geringem Maße erwünscht, weshalb für diese Fälle eine speziell zugeschnittene peacekeeping-Operation besonders geeignet sein dürfte,[1275] welche die lokalen Kräften so weit wie möglich einbezieht[1276] und somit nicht den Eindruck erweckt, ein UN-Treuhandgebiet „in neokolonialer Weise"[1277] wiederherzustellen.

Jedoch kann UNTAC möglicherweise als Präzedenzfall für eine Gattung von Fällen „internationaler Verwaltung" angesehen werden, in denen auf Betreiben des UN-Sicherheitsrates eine Übergangsverwaltung in Bürgerkriegsgebieten unter Autorität des UN-Generalsekretärs eingerichtet wurde, wie z. B. auch in Bosnien-Herzegovina und im Kosovo.

3. Die UN-Verwaltung in West Irian

Der Konflikt um West Irian zwischen den Niederlanden und Indonesien, der schließlich eine Vermittlung der UNO erforderlich machte, ist als Kampf zwischen ehemaliger Kolonialmacht und aufstrebendem Nationalstaat zu verstehen.

1273 vgl. Art. 49 des Versailler Vertrages

1274 Heininger z. B. bezeichnet die Aufgabe von UNTAC als „rebuild a country from the ground up", Peacekeeping in Transition, New York 1994, S. 35

1275 Doyle spricht von "well-designed mandates", a. a. O., S. 88

1276 Andernfalls würde wohl nicht das Selbstbestimmungsprinzip hinreichend umgesetzt: "But self-determination must have indigenous roots, if it is to be truly self-determining", Doyle, a. a. O., S. 78

1277 vgl. Clough, In Somalia, the danger of recolonialization, LA Times, December 9, 1992

Nachdem Marco Polo Ende des 13. Jahrhunderts von den sagenhaften Reichtümern in Südostasien berichtet hatte,[1278] begannen europäische Großmächte wie Portugal, Spanien und die Niederlande zeitlich nacheinander, weite Teile der Region zu kolonisieren. 1619 eröffnete im heutigen Jakarta die bekannte niederländische Ostindiengesellschaft (Vereenigde Oostindische Compagnie) ihr Hauptquartier, insbesondere mit dem Ziel, die nahe gelegenen Gewürzinseln zu monopolisieren.

Es folgten über 300 Jahre teilweiser brutaler kolonialer Ausbeutung.[1279]

Als gegen Ende des 19. Jahrhunderts Großbritannien und das Deutsche Reich Papua und Ost-Neu-Guinea okkupierten, wurde West Neu-Guinea (später West Irian) für die Niederlande ein strategisch wichtiger Außenposten als Barriere für weitere Annexionsbemühungen im niederländischen Einflussbereich.[1280]

Zu diesem Zeitpunkt begann auch die Akzeptanz der Niederlande als Kolonialmacht über Indonesien nachzulassen, weil sich in Indonesien nationalistische Strömungen entwickelten.[1281] Der spätere Staatspräsident Sukarno war in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts Nutznießer dieses indonesischen Nationalismus; er gründete die nationalistische Partei „PNI"[1282] und trat als deren Agitator auf.

Der niederländische Kolonialismus endete faktisch mit der Besetzung Südostasiens durch die Japaner im Zweiten Weltkrieg. Gegen Ende des Krieges wurde Indonesien größtenteils von den Briten zurückerobert, die auf die Niederlande Druck ausübten, mit Vertretern der indonesischen Unabhängigkeitsbewegung zu verhandeln, was die Niederländer zunächst als „unwürdig" verwarfen,[1283] da sich Sukarno mit den japanischen Besatzern identifiziert hatte.

Dennoch folgten in den Nachkriegsjahren unzählige Verhandlungsrunden, Konferenzen und Vertragsentwürfe.[1284] Schließlich wurden die Niederlande an Bord der USS Renville von den Amerikanern, die mit einer Nicht-Teilhabe am Marshall Plan drohten,[1285] zur Aufgabe des ehemaligen Kolonialreiches zugunsten Indonesiens gezwungen. Diese erfolgte erst im August 1949 in Den Haag in der „Charter of the Transfer of Sovereignty", in der die Niederlande „unconditionally and irrevocably ... complete sove-

1278 Tate, The Making of South-East Asia, Volume I: The European Conquest, Oxford 1977, S. 38-42

1279 Zu Revolten wegen des brutalen Regimes der Holländer vgl. Tate, a. a. O., S. 54-56

1280 MacFarling, Military Aspects of the West New Guinea Dispute, 1958-1962, Canberra 1990, S. 5

1281 a. a. O.

1282 Persetikatan Nasional Indonesia, Indonesische Nationalistische Vereinigung

1283 Die Holländer waren der Ansicht, dass sie „gute Kolonialherren" gewesen seien, eine Einstellung die von Legge als „one of the major pieces of self-deception in the annals of empire" bezeichnet wird, Sukarno, Syney 1972, S. 224-225

1284 Z. B. die Konferenzen von Malino, Pangkalpinang und Den Pasar. Vgl. auch den Vertragsentwurf von Linggadjati.

1285 Yong, H. J. van Mook and Indonesian Independence, Den Haag 1982, S. 173

reignty over Indonesia" an die „Republik der Vereinigten Staaten von Indonesien" abtraten.[1286] Allerdings enthielt der Vertrag eine Klausel, gemäß welcher der Status West Irians durch weitere Verhandlungen innerhalb eines Jahres bestimmt werden sollte.[1287] Eine Konferenz diesbezüglich in Den Haag scheiterte jedoch im Dezember 1950. Anschließend versuchte man, den Konflikt durch bilaterale Verhandlungen im Rahmen der Niederländisch-Indonesischen Union zu lösen, bis schließlich die UN-Generalversammlung als Forum für den Streit gebraucht wurde. In insgesamt vier Sitzungen von 1954-57 brachten die Parteien ihre Argumente vor: Indonesien stellte die Niederlande als Kolonialmacht and den Pranger;[1288] die Niederlande hingegen sahen – nicht ganz zu Unrecht - das Selbstbestimmungsrecht der Ureinwohner Irian Jayas bedroht.

Der Konfliktlösungsversuch der UN-Generalversammlung bestand in einem nichtssagenden Resolutionsentwurf, in der die „Hoffnung" auf eine friedliche Streitbeilegung geäußert wurde.[1289]

So verwundert es nicht, dass die Parteien ab 1958 Vorbereitungen für eine militärische Auseinandersetzung trafen. Bevor jedoch die indonesische Großoffensive Jaya Wijayya (Großer Sieg), geplant für den 12. August 1962, durchgeführt wurde, war der Konflikt auf Druck der Amerikaner durch Verhandlungen beigelegt worden. Am 15. August 1962 wurde ein Abkommen zwischen Indonesien und den Niederlanden über den zukünftigen Status West Irians, basierend auf dem sog. Bunker-Plan, unterzeichnet.

Jenes Abkommen, das „several unique features" besitzt,[1290] ist insbesondere im Hinblick auf die Frage einer möglichen treuhänderischen Verwaltung in Form einer internationalen Administration durch die UNO von großem Interesse.

UN-Generalsekretär U Thant würdigte das Abkommen als historisch, denn

> *„... the United Nations would have temporary executive authority ... over a vast territory for the first time in its history."*[1291]

In Art. II des Abkommens transferieren die Niederlande "administration of the territory" an die UNO, namentlich die "United Nations Temporary Executive Authority" (UNTEA).[1292] Das Abkommen sieht jedoch vor, dass

1286 UN Review 1962 (9), S. 5

1287 a. a. O.

1288 Henderson, West New Guinea – The Dispute and its Settlement, South Orange 1973, S. 5

1289 in: Henderson, West New Guinea – The Dispute and its Settlement, South Orange 1973, S. 51

1290 UN-Generalsekretär U Thant anlässlich der Unterzeichnungszeremonie, UN Review 1962 (9), S. 4

1291 UN Review 1962 (9), S. 4

1292 Abdruck in: UN Review 1962 (9), S. 39 ff.

die Administrationsbefugnis schon am 1. Mai 1963, also ein knappes halbes Jahr nach Beginn der UN-Verwaltung am 1. Oktober 1962, an Indonesien fällt.[1293]

Zusätzlich enthält das Abkommen Klauseln, in denen den Einwohnern von West Irian „freedom of choice" unter der indonesischen Verwaltung garantiert wird, z. B. Konsultation und das Inaussichtstellen eines Plebiszits über die zukünftige Verbindung mit Indonesien.[1294]

Es stellt sich nun die Frage, wie die materiellen Punkte des Abkommens zwischen den Niederlanden und Indonesien völkerrechtlich zu beurteilen sind.

Das Abkommen enthält prinzipiell die Voraussetzungen für die Begründung einer völkerrechtlichen Treuhand. In Betracht kommt nämlich der Fall, dass das Gebiet West Irian freiwillig gem. Art. 77 I lit. c SVN in das UN-Treuhandsystem einbezogen wurde und gemäß Art. 81 S. 2 Alt. 3 SVN der UNO zur Verwaltung unterstellt wurde.

Für das Vorliegen einer völkerrechtlichen Treuhand gemäß der UNO-Charta spricht auch das Tätigwerden der UN-Generalversammlung, die gemäß Art. 85 I SVN die Treuhandabkommen genehmigen muss. Ebenfalls ist eine Berichtspflicht durch die Verantwortlichen der UN-Verwaltung an die UN-Generalversammlung vorgesehen,[1295] im Einklang mit Art. 87 lit. a SVN, der eine Prüfung von Berichten der Verwaltungsmacht durch die UN-Generalversammlung vorsieht.

Allerdings weckt die Formulierung bestimmter Passagen des Abkommens Zweifel an dieser Interpretation. So wird z. B. bei der Rolle der UN-Generalversammlung in Art. I des Abkommens lediglich von „acknowledge" gesprochen, nicht aber von einer „Genehmigung", wie es der Wortlaut des Art. 85 SVN fordert.

Es wird auch nicht der Begriff „Verwaltungsmacht" für UNTEA verwendet, sondern es wird lediglich von einem „transfer of administration"[1296] an UNTEA gesprochen.

Außerdem wird im Abkommen nicht explizit auf Kapitel XII und XIII der UNO-Charta, welche die völkerrechtliche Treuhand regeln, verwiesen.

Trotz dieser Unklarheiten ist für den Fall West Irians das Vorliegen einer echten völkerrechtlichen Treuhand nach der UNO-Satzung, und zwar mit der Organisation selbst als Verwaltungsmacht, anzunehmen.

Wahrscheinlich wollte man nicht explizit von einem Treuhandverhältnis sprechen, weil das Gebiet sowieso nach nur einem halben Jahr Indonesien zur Verwaltung zugewiesen worden wäre.

1293 Art. IX des Abkommens.

1294 Art. XVIII des Abkommens.

1295 Art. VIII des Abkommens.

1296 Art. X des Abkommens.

Jedoch lässt das Abkommen die Frage nach der Souveränität über das Gebiet offen. Das Abkommen spricht von einem „transfer of administration“[1297] so dass die exakte territoriale Zuordnung des Gebietes unklar bleibt, denn West Irian wurde von den Niederlanden nicht ausdrücklich an Indonesien oder an die UNO abgetreten. De facto war jedoch klar, dass die Niederlande nach der UN-Übergangsverwaltung keine territorialen Ansprüche mehr auf West Irian erheben würden. So kann man annehmen, dass es sich bei der Formulierung „transfer of administration“ nur um eine elegante Formulierung für den Souveränitätsverlust der Niederlande über das Gebiet handelt.

4. Bosnien-Herzegovina

Zu Beginn dieses Abschnitts soll knapp der Weg vom Ausbruch des Bürgerkriegs in Bosnien-Herzegovina zum Dayton-Abkommen rekonstruiert werden.

Nachdem es in Jugoslawien zur Verselbständigung von einzelnen Teilrepubliken gekommen war, stellte sich auch die Frage der Unabhängigkeit Bosnien-Herzegovinas. Die moslemische Volksgruppe unter Izetbegovic verfolgte einen solchen Kurs, sehr zum Unmut der bosnischen Serben, die eine Abspaltung von Restjugoslawien, sozusagen ihrem Mutterland, ablehnten.[1298] Überdies hätte ein unabhängiges Bosnien unter Führung Izetbegovics problematisch für die christlichen Volksgruppen werden können, strebte dieser doch einen islamischen Staat mit einem nicht-westlichen Standard in Bezug auf religiöse Toleranz an.[1299]

So riefen die bosnischen Serben ihrerseits Ende 1991 die „Republika Srpska“ aus und drohten mit Krieg im Falle einer Unabhängigkeitserklärung Izetbegovics.[1300]

Dennoch wurde die von Izetbegovic ausgerufene „Republik Bosnien und Herzegovina“ am 6. April 1992 von den Europäischen Gemeinschaften anerkannt, obwohl die zugrundeliegende Volksabstimmung von den bosnischen Serben boykottiert worden war.

Schließlich sezedierte sich auch die kroatische Volksgruppe, indem im Juli 1992 die „Kroatische Republik Herceg-Bosna“ ausgerufen wurde.

Zu diesem Zeitpunkt war der Bürgerkrieg schon voll ausgebrochen, in dem die Serben zunächst in äußerst brutaler Weise gegen die moslemischen Bosniaken vorgingen und massive Flüchtlingsströme auslösten. Aufgrund

---

1297 Art. X des Abkommens.

1298 Schneider, Friede für Bosnien-Herzegovina? Ein Vertragswerk als Herausforderung für Europa, Bonn 1996, S. 13

1299 So äußerte Izetbegovic: "Eine islamische Gesellschaft ohne islamische Staatsmacht ist unvollkommen und hilflos." Süddeutsche Zeitung, Ausg. v. 31. Oktober 1995, S. 6

1300 Die Presse (Wien), Ausg. v. 5. Februar 1992

der Ressourcen des verbündeten Restjugoslawiens hatten die bosnischen Serben zunächst strategische Vorteile.[1301]

Ab Februar 1992 begann die „internationale Gemeinschaft" zunächst mit geringer Intensität zu intervenieren. Der UN-Sicherheitsrat beschloss die Entsendung einer Blauhelmtruppe „UNPROFOR", die „Friedens- und Sicherheitsbestimmungen ... schaffen" sollte.[1302] Zusätzlich gab es Initiativen seitens der Europäischen Gemeinschaften und der KSZE; eine davon ist als sog. Vance-Owen-Plan bekannt. Jener Plan, der eine Aufteilung Bosniens nach demographischen Mehrheitsverhältnissen vorsah, scheiterte an der Ablehnung Izetbegovics.[1303]

So verschärfte sich der Bürgerkrieg zunehmend, was gesteigerte Interventions-maßnahmen von UNO und NATO zur Folge hatte. Der UN-Sicherheitsrat richtete die sog. safe areas ein und gab UNPROFOR erweiterte Vollmachten zur Anwendung militärischer Gewalt.[1304] In Res. 836 wurde die NATO als „regionale Organisation unter Aufsicht des Sicherheitsrates" eingebunden, mit dem Ziel, denjenigen Konfliktparteien, die UNPROFOR am massivsten missachteten, Luftschläge anzudrohen. Im Frühjahr 1994 kam es zum ersten NATO-Lufteinsatz gegen serbische Kampfflugzeuge und serbische Stellungen.

Durch die zunehmende Involvierung der US-amerikanisch dominierten NATO kam es auch zu einer Parteilichkeit im Hinblick auf die Konfliktparteien. Clinton visierte zunächst die Aufhebung des Waffenembargos für Bosnien-Herzegovina an,[1305] mit dem Ziel einer Schwächung der serbischen Seite, für die nach wie vor ein Embargo bestand. Außerdem wurden auf amerikanischen Druck die Kampfhandlungen zwischen Bosniaken und bosnischen Kroaten beigelegt, was für die Serben strategisch nachteilhaft war. Am 1. März 1994 mussten Kroaten und Bosniaken ein Rahmenabkommen bezüglich einer Föderation bosnischer und kroatischer Gebiete unterzeichnen.[1306]

Die gravierendste Einflussnahme der USA zum Nachteil der Serben war ihre Militärhilfe an die Kroaten, welche es diesen ermöglichte, die Krajina „zurückzuerobern", unter Vertreibung der gesamten serbischen Bevölkerung. Die USA hatten sich der Modernisierung der kroatischen Streitkräfte angenommen[1307] – jedenfalls ein Verstoß gegen Neutralitätspflichten – und auch militärisch beraten; die Rückeroberung der Krajina im August 1995 unter Vertreibung von ca. 150.000 Serben erfolgte unter Anwendung des

1301 Schneider, Friede für Bosnien-Herzegovina, Bonn 1996, S. 14

1302 Resolution 743 des Sicherheitsrates vom 21. Februar 1992

1303 Schneider, Friede für Bosnien-Herzegovina, Bonn 1996, S. 18

1304 vgl. Res. 824 vom 6. Mai 1993

1305 Schneider, a. a. O., S. 25

1306 vgl. Europa-Archiv 1994, S. D 239 ff.

1307 Schneider, Friede für Bosnien-Herzegovina, Bonn 1996, S. 31

amerikanischen „Air-Land-Battle-Konzepts."[1308] Zu diesem Zeitpunkt waren die Streitkräfte der „Republika Srpska" durch NATO-Luftangriffe als Vergeltung für Massaker an Zivilisten[1309] so geschwächt, dass sich die Machtverhältnisse gewendet hatten.

Nachdem die bosnischen Serben nunmehr weniger Territorium hielten als in den zuvor abgelehnten Teilungsplänen für sie vorgesehen war, erhöhte sich ihre Bereitschaft zu Verhandlungen. Am 5. Oktober wurde nach amerikanischer Vermittlung ein Waffenstillstandsabkommen geschlossen. Das anschließende Friedensabkommen von Dayton, (Ohio) wurde am 21. November 1995 paraphiert und am 14. Dezember telegen in Paris unterzeichnet.

Das Vertragswerk von Dayton (DPA) soll im folgenden analysiert werden, besonders im Hinblick auf die Frage, inwieweit durch das Abkommen möglicherweise eine De-facto-Treuhand etabliert wurde.

Der Vertrag von Dayton erregt Verwunderung in vielerlei Hinsicht. Zunächst werfen die Personen der Unterzeichnenden Fragen auf. Izetbegovic unterzeichnete für den Gesamtstaat, die ehemals von ihm proklamierte „Republik Bosnien und Herzegovina", der Kroate Kresimir Zabak als Vertreter der „Föderation Bosnien-Herzegovina" und Slobodan Milosevic als Vertreter der bosnischen Serben. Der eigentliche Präsident der „Republika Srpska", Radovan Karadzic, war als mutmaßlicher Kriegsverbrecher unerwünscht.[1310]

Grundlage des DPA ist die „Idee eines multinationalen Gemeinwesens".[1311]

Die von Izetbegovic ausgerufene „Republik Bosnien und Herzegovina" soll als „Bosnien-Herzegovina" fortbestehen und die beiden „entities" „Föderation Bosnien-Herzegovina" und „Republika Srpska" enthalten. Unklar ist dabei die staats- und völkerrechtliche Qualität des Gesamtstaates und der „entities"; es werden Pässe für beide ausgestellt.

Die höchste gesetzgebende Körperschaft des Gesamtstaates, die Parlamentarische Versammlung, bestehend aus den zwei Kammern „Völkerhaus" und Repräsentantenhaus", sieht eine paritätische Besetzung ihrer selbst mit den drei Volksgruppen vor.[1312] Ebenfalls ist eine dreiköpfige Präsidentschaft aus Bosniaken, Kroaten und Serben vorgesehen, die u. a. Kompetenzen in Bereichen der Außenpolitik und der Koordinierung mit Internationalen Organisation besitzt.[1313]

1308 a. a. O.

1309 Am 28. August 1995 wurden auf einem Markt in Sarajewo über 30 Menschen nach einem serbischen Granatangriff getötet. Ob die anderen Kriegsparteien sich „rittterlicher" als die Serben verhielten, kann jedoch bezweifelt werden.

1310 Schneider, Friede für Bosnien-Herzegovina, Bonn 1996, S. 35

1311 Schneider, Friede für Bosnien-Herzegovina, Bonn 1996, S. 42

1312 vgl. Art. VI der Verfassung Bosnien-Herzegovinas.

1313 Art. V der Verfassung.

„Internationale Instanzen und Akteure als Mitregenten"[1314] in Bosnien-Herzegovina sind von besonderem Interesse im Hinblick auf die Frage einer „De-facto-Treuhandschaft" der UNO für das Gebiet.

Mit besonders umfangreichen Vollmachten ausgestattet ist der sog. High Representative. Dieser ist gem. dem DPA

> *„the final authority in theatre regarding interpretation of this Agreement on the Civilian Interpretation of the Peace Settlement."*[1315]

Diese auf den ersten Augenblick unscheinbar anmutende Kompetenz wurde 1997 auf dem Petersberg in Bonn vom „Peace Implementing Council" (PIC) dahingehend konkretisiert, dass der HR auch die Kompetenz besitze, Gesetzesakte zu erlassen, wenn die dafür vorgesehenen verfassungsmäßigen Organe Bosniens blockiert sind, und außerdem Amtsträger zu entlassen, die Bestimmungen des DPA nach Ansicht des HR verletzt haben.[1316] Die Konkretisierung durch den PIC wurde vom UN-Sicherheitsrat bestätigt.[1317] Indirekt wird die Macht des HR zusätzlich durch seine Koordinierungsfunktion in Bezug auf Internationale Organisationen aufgewertet. Da Wiederaufbaubeiträge über ihn laufen und von seiner Einschätzung des Menschenrechtsschutzes in Bosnien abhängen, besitzt er ein enormes politisches Druckmittel in der kriegszerstörten Region.[1318]

Auf militärischer Ebene genießt der Kommandant der SFOR-Truppe ähnliche Vollmachten wie der HR auf ziviler Ebene, er ist „final authority in theatre".[1319]

So ist der Einfluss Internationaler Organisationen in Bosnien-Herzegovina beträchtlich:

> *„Die internationale Staatengemeinschaft regiert sozusagen mit."*[1320]

Fraglich ist, ob diese Situation mit einer Treuhandschaft durch die UNO vergleichbar ist.

Einige Autoren bejahen dies, z. B. Stahn:

> *„It seems fair to conclude that the UN has implicitly resurrected the concept of trusteeship, embodied in UN Chapter, ... involving the administration of territories through in-*

1314 Schneider, a. a. O., S. 57

1315 Art. V, Annex 10

1316 vgl.para. XI der PIC-Konferenz 1997.

1317 Res. 1144 vom 19. Dezember 1997, para. 2

1318 Schneider, Friede für Bosnien-Herzegovina, Bonn 1996, S. 82 ff.

1319 Art. XII des Abkommens über militärische Aspekte des DPA

1320 Schneider, Friede für Bosnien-Herzegovina, Bonn 1996, S. 56

> *ternational agents, acting either solely or as co-administrators of the national governments in place."*[321]

Ähnlich äußert sich auch Schneider, der den direkten Vergleich mit den Treuhandgebieten zieht:

> *„Ähnlich wie seinerzeit, als die Entkolonisierung auf der Tagesordnung stand, die „Treuhandgebiete" unter der Verantwortung der Vereinten Nationen, werden die Hauptbetroffenen einer befristeten Vormundschaft unterstellt."*[322]

Dieser Schluss scheint jedoch für Bosnien-Herzegovina nur bedingt überzeugend. Der in Betracht kommende personale „Treuhänder", der HR, hat zwar in Einzelfällen enorme Machtbefugnisse, wie die Entlassung missliebig gewordener Vertreter der „Republika Srpska", diese Befugnisse sind jedoch eher „reserveartig". Das bedeutet, dass der HR als eine Art Ersatzpräsident nur aktiv werden kann, wenn ein Verstoß gegen das DPA zumindest seiner Ansicht nach gegeben ist. So findet sich auch in der Verfassung Bosnien-Herzegovinas kein Hinweis auf den HR, sondern ausschließlich im DPA und den Beschlüssen des PIC.

Insgesamt ist die Administration Bosnien-Herzegovinas einzigartig und kaum mit herkömmlichen Institutionen vergleichbar, da es sich um eine Art „joint administration ... through national and international authorities"[323] handelt.

Jedoch ergeben sich Unterschiede in der Verwaltung Bosniens im Vergleich mit der Verwaltung von Mandatsgebieten mit dem höchsten Grad an Selbständigkeit, den A-Mandaten. Stahn stellt korrekt für den Fall der UN-Verwaltungsmacht in Bosnien fest, dass es sich nicht um einen Souverän handele, der frei über das Gebiet disponieren kann.[324] Die Verwaltungsmächte für die Mandatsgebiete „Syrien" und „Palästina" waren jedoch genau solche Souveräne durch die völkerrechtlich Abtretung der genannten Gebiete an sie. Die Kompetenz, frei über diese Territorien zu verfügen, wird besonders bei den beiden genannten Mandatsgebieten deutlich, insbesondere bei der Abtrennung des Golan vom Palästina-Mandat 1922/23, die administrative Abtrennung Ost-Palästinas 1922, darüber hinaus die beinahe willkürlich anmutende Zerstückelung des Territoriums im Mandatsgebiet „Syrien".

Es ist daher festzustellen, dass die ehemaligen Verwaltungsmächte im Mandatssystem des Völkerbundes noch weitreichendere Kompetenzen i. S. e. umfassenden Souveränität besaßen als die UNO in Bosnien-

[321] Stahn, Territorial Administration in the former Yugoslavia, ZaöRV 2001, S. 132

[322] Schneider, Friede für Bosnien-Herzegovina, Bonn 1996, S. 40

[323] Stahn, Territorial Administration in the former Yugoslavia, ZaöRV 2001, S. 136

[324] a. a. O., S. 132

Herzegowina. Daher scheinen „alte" und „neue Treuhand" sich in diesem Punkt graduell zu unterscheiden.

Andrea Talentino hat den Fall Bosnien-Herzegowinas aus der Perspektive des „peace-building" gründlich untersucht und dargestellt, wie ambitioniert dort das Ziel des „nation-building" verfolgt wird.

Der Begriff des „peace-building" scheint sich nur wenig von dem des „peace-keeping", gerade in seinen modernen Varianten wie „robustes peace-keeping" oder „peace-keeping der zweiten Generation" zu unterscheiden. Dennoch scheint die vom „peace-keeping" verschiedene Kategorie des „peace-building" ihre Berechtigung zu haben. Man könnte den Unterschied zwischen den beiden Kategorien damit erklären, dass „peace-building" in weit größerem Ausmaß das Ziel des „nation-building" innewohnt, was im Falle Bosnien-Herzegovinas besonders deutlich hervorgetreten ist. Talentino spricht daher von dem „ more ambitious goal, nation- or peacebuilding, which seeks to rebuild politics and society to prevent internal violence."[1325]

Ursprünglich wurde der Begriff des "peace-building" von UN-Generalsekretär Boutros-Ghali in dessen „Agenda for Peace" geprägt.[1326]

Es ist nun die Frage zu klären, was exakt inhaltlich unter „peace-building" zu verstehen ist und inwieweit eine Vergleichbarkeit mit der völkerrechtlichen Treuhand gegeben ist.

Überwiegend wird unter „peace-building" eine multidimensionale Operation mit ökonomischen und soziologischen Aspekten verstanden, wie Franck es prägnant ausdrückt, ein „full service approach".[1327]

Cousens definiert die Ziele des „peace-building" folgendermaßen: "self-enforcing cease-fire, self-enforcing peace, democracy, justice, equity."[1328]

Solche ein umfassender Ansatz des "wholesale building rather than rebuilding"[1329] in Krisenherden wie Bosnien, Kosovo und Ost-Timor weist zweifellos inhaltliche Ähnlichkeiten mit der völkerrechtlichen Treuhand auf, die ebenfalls einen Auftrag zur Entwicklung der betroffenen Gebiete beinhaltet. Talentino zeigt in ihrer Untersuchung des Falles Bosnien-Herzegovina, wie eine große Zahl von internationalen Organisationen sich in vielen verschiedenen Bereichen wie Sicherheit, Soziales und Wirtschaftliches intensiv engagiert haben.[1330] So hatte das von der NATO gestellte Kontingent an Soldaten zeitweise eine Stärke von 60.000 Mann. Somit

1325 Talentino, Intervention as Nation-Building: Illusion or Possibility?, Security Dialogue 2002 (33), S. 27

1326 Boutros-Ghali, An Agenda for Peace, New York 1992

1327 Franck, A Holistic Approach to Building Peace, in: Otunnu/Doyle (Hrsg.), Peacemaking and Peacekeeping for the New Century, Lanham 1996, S. 226

1328 Cousens, Introduction, in: Cousens/Kumar (Hrsg.), Peacebuilding as Politics: Cultivating Peace in Fragile Societies, Boulder 2001, S. 1-20

1329 Talentino, a. a. O., S. 28

1330 Talentino, a. a. O., S. 31 ff.

kann man feststellen, dass „peace-building" als „nation-building" so ambitionierte Aufgaben verfolgt, dass diesbezüglich eine Vergleichbarkeit mit der völkerrechtlichen Treuhand gegeben ist.

Jedoch gibt es auch systematische und dogmatische Unterschiede zwischen „peace-building" und der völkerrechtlichen Treuhand. „Peace-building" ist nämlich grundsätzlich im Bereich der militärischen Intervention zur Wahrung der internationalen Sicherheit, also im Kapitel VII und nicht im Kapitel XII SVN verortet. Interventionen wie in Bosnien hatten zwar umfangreiche humanitäre Aufgaben zum Inhalt, waren aber systematisch gesehen militärische Maßnahmen, weshalb Talentino auch von „some measure of coercion" spricht.[1331]

Trotz dieses systematischen Unterschiedes zwischen „peace-building" und völkerrechtlicher Treuhand sind beide Rechtsinstitute inhaltlich gut vergleichbar, denn beide verfolgen einen „full service approach", die Her- bzw. Wiederherstellung ziviler Ordnung einer ganzen Gesellschaft.

5. Die UN-Verwaltung in Ost-Slawonien – die Frage nach der territorialen Zugehörigkeit des Banats

Beim dem der UN-Verwaltung unterstellten umstrittenen Gebiet handelt es sich um das Grenzgebiet zwischen Kroatien und Serbien entlang der von Ungarn kommenden Donau: Ost-Slawonien, die Batschka und West-Syrmien.[1332]

Jenes von Kroaten und Serben besiedelte Gebiet wurde im Jugoslawischen Bürgerkrieg zunächst im November 1991 von den Serben erobert, unter Vertreibung fast der gesamten kroatischen Bevölkerung.[1333] Bekanntlich veränderte sich das Kräftegleichgewicht 1995, als die NATO gegen die serbische Seite Luftschläge durchführte und Kroatien von den USA militärisch aufgerüstet und beraten wurde. Das Resultat dieser Politik war die ethnische Säuberung der Krajina und West-Slawoniens von den Serben durch die Kroaten. Viele flüchtende Serben suchten im noch serbisch gehaltenen Ost-Slawonien um die Stadt Vukovar Schutz.[1334]

Im August 95 stand eine Operation der kroatischen Streitkräfte gegen die letzten noch serbisch-besetzten Gebiete in Ost-Slawonien, der Batschka und West-Syrmien, unmittelbar bevor. Da eine weitere ethnische Säuberung durch die Kroaten das Friedensabkommen für Bosnien-Herzegovina gefährdet hätte, wurde auch bezüglich Ost-Slawonien international Druck dahingehend ausgeübt, per Vertragschluss eine friedliche Reintegration des

1331 Talentino, a. a. O., S. 40

1332 Vgl. Map No. 3935 Rev. 1, United Nations, Department of Public Information Cartographic Section.

1333 Boothby, The UNTAES Experience, Brief 12, Internationales Konversionszentrum Bonn, Bonn 1998, S. 11

1334 Boothby schätzt die Zahl der serbischen Flüchtlinge in Ost-Slawonien auf bis zu 125.000, a. a. O.

Gebietes in Kroatien zu erreichen. So verhandelten der US-amerikanische Botschafter in Kroatien, Galbraith, und der UN-Vertreter der Internationalen Konferenz über das ehemalige Jugoslawien, Stoltenberg, ab August 1995 mit den beiden Konfliktparteien über eine friedliche Regelung für Ost-Slawonien. Am 12. November wurde in Erdut an der Donau das sog. Basic Agreement unterzeichnet, in dem die friedliche Wiedereingliederung von Ost-Slawonien, der Batschka und West-Syrmien in Kroatien nach einer Übergangsverwaltung durch die UNO festgelegt wurde.

Die im Basic Agreement getroffene Regelung zur Eingliederung Ost-Slawoniens in Kroatien wirft neben der Frage nach dem treuhänderischen Charakter der UN-Übergangsverwaltung die Frage nach der territorialen Zugehörigkeit des Gebietes, auch Banat genannt, auf. Aufgrund der einseitig zugunsten Kroatiens getroffenen Regelung scheint dieses Problem hier diskussionswürdig.

Die territoriale Zugehörigkeit des Banats hat sich im Laufe der Geschichte des öfteren geändert. Es gibt allerdings kaum Anhaltspunkte dafür, das Gebiet Kroatien zuzusprechen.

Das Banat wurde in früher Zeit von Goten, später Hunnen, dann Kelten und Slawen besiedelt. Im 12. Jahrhundert kam es zu einer ersten Ansiedelung deutschstämmiger Einwanderer, insbesondere der Siebenbürger Sachsen.[1335] Im Spätmittelalter war das Banat lange Zeit ungarisches Herrschaftsgebiet.

Ab 1778 wurde das Banat der ungarischen Komitatsverwaltung unterstellt und 1867 im Rahmen des österreichisch-ungarischen Ausgleichs Ungarn zugeordnet.[1336] Das Banat war somit Teil der österreichisch-ungarischen Doppelmonarchie, zu der auch Kroatien gehörte.[1337] Jedoch umfasste Kroatien selbst nicht dieses Gebiet, das schon jahrhundertelang von Serben besiedelt wurde. Im Banat verlief nämlich die militärische Außengrenze des Kaiserreiches gegen die Türken. Kaiser Karl VI. hatte daher das Banat gezielt kolonisieren lassen, und zwar überwiegend von serbischen Einwanderern, die sich im Gegenzug zum Militärdienst ohne Rücksicht auf Zeit und Ort verpflichteten.[1338] Die Serben, die bereits in den früheren Türkenkriegen nützliche Dienste geleistet hatten, wurden als besonders geeignet angesehen, die Außengrenze des Habsburgerreiches zu verteidigen:

1335 Teutsch, Besonderheiten des gesellschaftlichen und musikalischen Lebens in Siebenbürgen, in: Teutsch (Hrsg.), Siebenbürgen und das Banat, Sankt Augustin 1997, S. 9; allgemein zu den verschiedenen Einwanderungswellen deutscher Siedler vgl. Noetzel/Kajtar, Spätaussiedler aus Rumänien im Ostalbkreis, Schwäbisch Gmünd 1988, S. 18 ff.

1336 Zu den dadurch bedingten Spannungen zwischen Ungarn und Deutschen im Banat vgl. Kessler, Die Deutschen Literaturen Siebenbürgens, des Banates und des Buchenlandes, Köln/Weimar/Wien 1997, S. 4 ff.

1337 Colak, Die Selbstbestimmung der Völker zwischen Recht und Machtpolitik, Zagreb 1996, S. 86

1338 Roth, Die planmäßig angelegten Siedlungen im Deutsch-Banater Militärgrenzbezirk 1765-1821, München 1988, S. 27, 28

> *...die vordere Front dieser den Türckischen Gebieth nächst gelegenen Gräntz... mit solchen Menschen zu besetzten, auf deren Treue, sich der Staat verlaßen kann."*[1339]

Somit kann man feststellen, dass das Gebiet des Banats historisch in besonderer Weise mit den Serben verbunden ist, die treu die militärische Außengrenze der Donaumonarchie verteidigt haben. In Anbetracht dessen scheint die im Basic Agreement getroffene Regelung, das Banat einseitig Kroatien zuzusprechen, das nicht im entferntesten so intensive historische Wurzeln im Banat hat, kaum verständlich.
Das Banat könnte daher als Beispiel für das wenig überzeugende Verhalten der UNO dienen, in aktuellen Konflikten eine Lösung nach der gerade vorherrschenden politischen Kräftelage und nicht nach historisch-rechtlichen Erwägungen herbeizuführen. Im Falle des israelisch-arabischen Konflikts scheint diese Kritik auch angebracht.

Nach diesen Überlegungen zur territorialen Zugehörigkeit des Banats soll auf die Ausgangsfragestellung dieses Teils der Arbeit eingegangen werden, nämlich inwieweit eine Vergleichbarkeit von völkerrechtlicher Treuhand mit UN-Verwaltungen in aktuellen Konflikten, hier in concreto die UN-Übergangsverwaltung für Ost-Slawonien, der Batschka und West-Syrmien gegeben ist.

Die Errichtung der UN-Übergangsverwaltung für Ost-Slawonien, die Batschka und West-Syrmien ist in § 2 des „Basic Agreement" geregelt:

> *„2.The U. N. Security Council is requested to establish a Transitional Administration, which shall govern the Region during the transitional period in the interest of all persons resident in or returning to the Region."*[1340]

Wie schon in Kambodscha wird die UN-Übergangsverwaltung vom Sicherheitsrat eingerichtet, der den Generalsekretär einen geeigneten Chef-Administrator auswählen lässt.[1341] Ähnlich kurz ist auch die Zeit der Übergangsverwaltung bemessen, nämlich ein bis höchstens zwei Jahre.[1342]

Im Unterschied zur UN-Verwaltung in Kambodscha werden bestimmte Pflichten der Übergangsverwaltung festgelegt, die durch die besondere Natur des Konflikts erforderlich sind. So werden z. B. in den §§ 4-9 des Basic Agreement Regelungen für die Rückkehr von Flüchtlingen und die

---

1339 Hofkriegsrat (Wien), 1775 –3 – 68, S. 6-7

1340 Basic Agreement on the Region of Eastern Slavonia, Baranja, and Western Sirmium, in: Boothby, The UNTAES Experience, Appendix I, S. 27

1341 Der UN-Sicherheitsrat hat mit Res. 1037 vom 15. Januar 1996 die „United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium" (UNTAES) autorisiert. Am 17. Januar 1996 informierte der Generalsekretär den Sicherheitsrat über die Ernennung von Jaques Paul Klein zum "Transitional Administrator".

1342 Vgl. para. 1 des Basic Agreement, das eine Verlängerung von 12 auf 24 Monate auf Anfrage einer der Parteien vorsieht.

Rückübereignung von unrechtmäßig entzogenem Eigentum getroffen, welche die Übergangsverwaltung umsetzen muss. Diese Beschränkung der Verwaltungsmacht zugunsten bestimmter Menschenrechte erinnert an die Treuhandabkommen, in denen sich die Verwaltungsmächte in einigen Punkten Selbstbeschränkungen auferlegten.

Allerdings weist UNTAES auch Gemeinsamkeiten mit einer temporären Internationalisierung auf. Bei der Internationalisierung des Saargebietes z. B. kam eine Zession des Gebietes an eine der Konfliktparteien nicht in Frage, also musste das Gebiet zunächst internationalisiert werden, so dass sich keine Seite als Verlierer fühlen musste. So scheint die Einsetzung von UNTAES auch den Zweck zu verfolgen, die Serben ihr Gesicht wahren zu lassen; ähnlich ging es auch den Niederlanden im Konflikt um West Irian. Durch die UN-Übergangsverwaltung wird nämlich kaschiert, dass das Gebiet eigentlich an die andere Seite verloren gegangen ist.

Aufgrund der nur kurzen Übergangsperiode und dem Verzicht auf die Errichtung einer längerfristigen internationalen gesetzgebenden Körperschaft wie z. B. die Regierungskommission des Völkerbundes für das Saargebiet, die immerhin 15 Jahre lang ihre Aufgaben erfüllte, ist aber der Vergleich mit einer Internationalisierung auch nur bedingt zutreffend.

Somit kann man feststellen, dass UNTAES sowohl Parellelen mit einer Internationalisierung als auch mit einer völkerrechtlichen Treuhand aufweist, der Umfang der Befugnisse der UN-Verwaltung in diesem Fall aber geringer ist als bei einer klassischen Verwaltungsmacht.

6. Kosovo

Zunächst soll in einem kurzen Überblick die Historie der Intervention von NATO und UNO im Kosovo dargestellt werden.

Spannungen zwischen den verschiedenen ethnischen Gruppen im Kosovo, namentlich Serben und Kosovo-Albaner, führten ab Februar 1998 zu terroristischen Attacken der „kosovarischen Befreiungsarmee“ UCK, die von der Armee der Bundesrepublik Jugoslawien und paramilitärischen Gruppen teilweise brutal vergolten wurden.[1343]

Wahrscheinlich war die albanische Propaganda geschickt darin, die serbische Staatsmacht durch Überfälle der UCK gezielt zu provozieren, um dann die Vertreter westlicher Medien zur „häufig unverhältnismäßig harten“ serbischen Gegenaktion zu bestellen.[1344] Vielleicht ist so der antiserbische Kurs zu erklären, den die Europäischen Gemeinschaften und die USA Anfang 1999 einschlugen.

1343 The Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report, Conflict, International Response, Lessons Learned, Oxford 2000, S. 2

1344 Grabert, Die Kriegslogik durchbrechen, in: Leidenmühler/Steinweg (Hrsg.), Kosovo und die Folgen, Völkerrecht und Friedenspolitik im Zeichen des Kosovo-Konfliktes, Idstein 2000, S. 65

Im französischen Jagdschloss Rambouillet wurde Präsident Milosevic ein Diktatfrieden vorgelegt nach dem Motto „Vogel friss oder stirb".[1345] Dieses Vertragswerk, das für die Bundesrepublik Jugoslawien wegen der Autonomieregelung und der Stationierung fremder Truppen auf eigenem Hoheitsgebiet inakzeptabel war, stellte daher wohl nur einen „Persilschein für die NATO" zu Luftangriffen dar.[1346] So kam es kurz nach dem Scheitern von Rambouillet – die Albaner verweigerten ebenfalls zunächst ihre Zustimmung, akzeptierten dann aber auf amerikanischen Druck pro forma den Vertrag – zu Luftangriffen seitens der NATO auf serbische Einrichtungen. Die Serben nutzten dies, um vollendete Tatsachen zu schaffen und vertrieben etwa 800.000 Kosovo-Albaner.[1347]

Insgesamt war jedoch die serbische Zivilbevölkerung das Hauptopfer der NATO-Kampagne. Sog. „strategische Ziele" im serbischen Mutterland, d.h. zivile Ziele wie Brücken und Fernsehsender, wurden in Schutt und Asche gelegt.[1348]

Das Resultat dieser Luftangriffe war eine ethnische Säuberung der Serben und der Roma[1349] durch die Kosovo-Albaner aus dem Kosovo, eine „humanitäre Katastrophe", deren Vermeidung – allerdings mit vertauschten Rollen der Volksgruppen – angeblich Ziel der NATO-Intervention war.[1350]

Über den Kosovo-Krieg wurde auch im US-Senat debattiert, wobei sich Senator Robert Smith (Republikaner) aus New Hampshire folgendermaßen äußerte:

> *„NATO's bombing killed innocent civilians and raised regional tensions. By demonizing Milosevic, the United States had become a tacit ally of the Kosovo Liberation Army, a terrorist group … Kosovo was a colossal mistake."*[1351]

Gegenwärtig leben nur noch ca. 100.000 Serben im Kosovo, in Enklaven oder geteilten Städten und sehen sich, wie die noch verbliebenen Roma, täglichen gewalttätigen Repressionen durch die Kosovo-Albaner ausgesetzt.[1352]

1345 a. a. O.

1346 a. a. O.

1347 The Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report, Oxford 2000, S. 2

1348 a. a. O., S. 5

1349 Zum Vorgehen der Kosovo-Albaner gegen die Roma vgl. The Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report, Oxford 2000, S. 373

1350 Grabert, a. a. O., S. 64

1351 zitiert in: Nordquist, A Review of the Debate in the United States Senate over the Deployment of Ground Troups to Kosovo, in: Ando/McWhinney/Wolfrum (Hrsg.), Liber Amicorum Judge Shigeru Oda, Den Haag 2003, Bd. II, S. 1571

1352 The Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report, Oxford 2000, Einbandstext

Summa summarum kann man nach Ansicht einiger Autoren das NATO-Engagement im Kosovo als Beweis ihrer „Unfähigkeit zur Konfliktbeherrschung" werten.[1353]

Dennoch wurde der geschaffene Zustand durch Resolution des UN-Sicherheitsrates 1244[1354] noch zementiert, dadurch dass die Bundesrepublik Jugoslawien den weit überwiegenden Teil ihrer Truppen abziehen musste und so die serbische Bevölkerung im Kosovo nicht ausreichend schützen konnte. Diese Resolution ist im Rahmen dieser Arbeit insoweit von Interesse, als in ihr das Fundament für eine treuhandähnliche Verwaltung des Kosovo durch die UNO gelegt wurde.

Resolution 1244 ist die Rechtsgrundlage für KFOR und UNMIK, die militärische und die zivile Verwaltung des Kosovo durch die UNO.[1355] Der UN-Generalsekretär erhält in dieser Resolution weitreichende Vollmachten, im Kosovo eine zivile Verwaltung aufzubauen, die den Kosovo-Albanern Selbstbestimmung garantiert:

> *„10. Authorizes the Secretary-General, with the assistance of relevant international organizations, to establish an international civil presence in Kosovo in order to provide an interim administration for Kosovo under which the people of Kosovo can enjoy substantial autonomy within the Federal Republic of Yugoslavia …"*

Die in § 11 lit. a-k aufgeführten Befugnisse von UNMIK (United Nations Interim Administration in Kosovo) sind ähnlich weitreichend wie die Garantie der vollen Verwaltungsmacht an die Mandatare im Völkerbundsystem gem. Art. 22 V VBS.

Jedenfalls geriert sich die UNO im Kosovo als solch ein Mandatar, indem durch den ersten Gesetzesakt von UNMIK „all legislative and executive authority, including the administration of the judiciary" in dem Sonderbevollmächtigten des UN-Generalsekretärs (SRSG) verankert wurde.[1356]

Aufgrund dieser weitreichenden Verwaltungsbefugnisse wird UNMIK von einigen als „UN protectorate with unlimited power" bezeichnet.[1357] Stahn weist treffend darauf hin, dass eine solche Bezeichnung jedenfalls im rechtstechnischen Sinne unkorrekt ist,[1358] da die UN-Verwaltung im Kosovo nicht den überkommenen historischen Vorbildern für Protektorate entspricht.

1353 z. B. Grabert, a. a. O., S. 64

1354 Resolution vom 10. Juni 1999

1355 vgl. §§ 9-11 der Res.

1356 Section 1, para. 1 of Reg. No. 1999/1 of 25 July 1999

1357 Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report, Oxford 2000, S. 9

1358 Stahn, International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges Ahead, ZaöRV 2001, S. 115

Dennoch stellt sich die Frage, inwieweit die UN-Verwaltung des Kosovo mit einer völkerrechtlichen Treuhand vergleichbar ist. Laut Stahn absolviert u. a. UNMIK im Kosovo „governmental functions „in trust"".[1359] Die UNO handele nicht als „new sovereign", sondern „rather as a trustee which exercises powers in the interest and on behalf of the administered population".[1360]

Somit erscheint der Vergleich von UNMIK mit der völkerrechtlichen Treuhand durchaus angebracht. So weist UNMIK Charakteristika eines Treuhandverhältnisses auf, dadurch dass laut Res. 1244 „the people of Kosovo" gewissermaßen Begünstigte der Verwaltung sind.[1361] Jedoch unterscheidet sich UNMIK auch in zwei Punkten von der völkerrechtlichen Treuhand.

UNMIK trägt schon im Namen eine zeitliche Begrenzung, nämlich „interim". Selbige Begrenzung ist auch in Res. 1244 zu finden.[1362] Allerdings ist auch das Treuhandabkommen für Somalia zeitlich befristet gewesen, nämlich auf 10 Jahre.

Außerdem scheint im Falle des Kosovo der Souverän des Gebietes rechtlich die Bundesrepublik Jugoslawien geblieben zu sein, denn Res. 1244 verweist ausdrücklich auf das Abkommen von Rambouillet,[1363] in dem festgelegt ist, dass „the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia" unberührt bleiben soll.[1364] Somit ist die UNO im Kosovo nur de facto und nicht auch de jure Souverän, was aber für einen Vergleich mit der völkerrechtlichen Treuhand ausreicht, da im Rahmen eines solchen Vergleichs die inhaltliche und nicht die rechtliche Vergleichbarkeit maßgeblich sein dürfte.

Kritik scheint jedoch an der Umsetzung dieser Treuhand für das Kosovo angebracht, bedenkt man, dass KFOR der ethnischen Säuberung des Kosovo von der serbischen Bevölkerung durch die Albaner trotz eines Kontingents von 40.000 Soldaten tatenlos zugesehen hat.[1365]

Seit 2001 sind in politischen Organen von UNMIK nur wenige Serben vertreten, in der „Standing Technical Working Group" stehen gerade einmal zwei serbische Vertreter u. a. 24 Albanern, vier Bosniaken und 3 Tür-

---

1359 a. a. O., S. 112

1360 Stahn, The United Nations Transitional Administration in Kosovo and East Timor: A First Analysis, Max Planck Yearbook of United Nations Law 2001 (5), S. 109

1361 vgl. para. 10 der Res.

1362 „provide an interim administration", para. 10

1363 vgl. § 11 der Res.

1364 The Rambouillet Agreement – A Summary, in: The Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report, Oxford 2000, S. 320

1365 The Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report, Oxford 2000, S. 7

ken gegenüber,[1366] was den Eindruck erweckt, als sei die Treuhand der UNO zugunsten der Serben weniger ausgeprägt.

7. Afghanistan

Zunächst sollen kurz die Umstände dargestellt werden, die Afghanistan zum Kandidaten für ein internationales „treuhänderisches" Eingreifen gemacht haben.

Das Gebiet, welches heute als Afghanistan bekannt ist, war Zeit seiner Geschichte Teil oder Einflussgebiet wechselnder Imperien, angefangen von Alexander dem Großen,[1367] über Persien,[1368] die Mogule, bis hin zum sowjetischen Imperium in jüngerer Zeit. Die gegenwärtigen Grenzen Afghanistans resultieren aus Übereinkommen des zaristischen Russlands und Britisch Indiens Ende des 19. Jahrhunderts; das Gebiet diente damals als Puffer zwischen den Großmächten.[1369]

Die Destabilisierung Afghanistans, die sich in Besatzung, Krieg und Bürgerkrieg bis in die jüngste Vergangenheit manifestierte, begann Ende der 70er Jahre.

Als Mohammed Taraki 1978 in Afghanistan an die Macht kam, begann das Land in anarchische Zustände abzudriften; beispielsweise wurde der US-amerikanische Botschafter in Kabul im Februar 1979 entführt und bei einer missglückten Befreiungsaktion getötet.[1370] Die Sowjetunion nutzte die Lage des zerfallenden Staates aus, um Afghanistan unter ihre Kontrolle zu bringen.

Am Weihnachtstag 1979 intervenierte der Kreml militärisch in Afghanistan und setzte einen ihm genehmen aber unpopulären „Statthalter" ein, Babrak Karmal.

Die Strategie, wieder aus Afghanistan abgezogen zu sein, bevor jemand Notiz von der Intervention genommen hätte, ging – bedingt durch den heftigen afghanischen Widerstand und logistische Hilfe der CIA – nicht auf.[1371] Die Rote Armee musste ihre Stärke von einem Expeditionskorps auf insgesamt 120.000 Mann, eine Besatzungsarmee, erhöhen.

Die menschlichen Kosten dieser Besatzung waren für beide Seiten katastrophal; die Sowjets verloren mindestens 15.000 Soldaten. Weit höher

---

1366 Holliday/Monteux, Kosovo/A Civil Society Project, Kosovo/A Standing Technical Working Group: Fourth Meeting Review of Activities, UN Government Building, Pristina, 29-30 September 2001, ECMI (European Center for Minority Issues) Report # 21, March 2002, Flensburg 2000, S. 26

1367 Bearden, Afghanistan, Graveyard of Empires, Foreign Affairs 2001 (80), S. 17

1368 Mardsen, Minority Rights Group International Report, Afganistan: Minorities, Conflict and the Search for Peace, London 2001, S. 5

1369 Mardsen, a. a. O., S. 6

1370 Bearden, Afghanistan, Graveyard of Empires, Foreign Affairs 2001 (80), S. 19

1371 ibid, S. 20

waren die Verluste der afghanischen Seite: Eine Million Tote, 1,5 Millionen Verletzte und 6 Millionen Flüchtlinge.[1372]

Die Sowjetunion zog schließlich 1989 ab, nachdem sie 1986 den sadistischen Chef der Geheimpolizei, Mohammed Najibullah, zum Präsidenten gemacht hatte. Jener wurde 1992 von den afghanischen Widerstandskämpfern, den Mujahedin, exekutiert.

Nach dem Sieg der Mujahedin lebten ethnisch bedingte Rivalitäten wieder auf, was eine Fortsetzung des Bürgerkriegs zur Folge hatte.[1373]

Um 1996 begannen die nun allseits bekannten Taliban unter Mullah Omar weitgehend Kontrolle über Afghanistan zu gewinnen. Die Koran-Schüler aus Pakistan vertrieben marodierende Banden, verhielten sich jedoch teilweise wie eben diese. Anfangs wurden die Taliban sowie Osama bin Laden in den 80ern von der CIA unterstützt; die USA benötigten nämlich ihnen wohlgesonnene Machthaber in Afghanistan, um eine Erdgas-Pipeline von Turkmenistan nach Pakistan zu bauen.[1374]

Nach den Anschlägen vom 11. September verloren die Taliban bekanntlich die Gunst der USA, so dass Afghanistan ab dem 7. Oktober 2001 Zielgebiet von Operation „Enduring Freedom" wurde.

15.000 Kämpfer der Nordallianz, unterstützt von gut zwei Dutzend „A-Teams" und ca. 100 Kampfeinsätzen der US Air Force pro Tag, vertrieben die meisten Taliban und Al-Qaida-Kämpfer, zusammen ca. 50.000.[1375] Die Air Force warf eine riesige Anzahl von Bomben auf die meist nur mit einer AK-47 bewaffneten Taliban ab,[1376] und war doch erfolglos in der Ergreifung Bin Ladens. Dennoch gilt Operation „Enduring Freedom" als „masterpiece of military creativity and finesse"[1377].

Jedenfalls brachte das US-amerikanische "Meisterstück" noch mehr Leid über die afghanische Zivilbevölkerung: Etwa 1 Million Menschen flohen vor den US-Bombardements aus den Städten Kandahar, Jalalabad und Herat in andere Landesteile.[1378] Es dürfte nicht schwierig sein, sich die Bedrohlichkeit der humanitären Situation kurz vor dem harten afghanischen Winter Ende 2001 auszumalen.

Nach dem Ende von Operation „Enduring Freedom" war Afghanistan ein kriegsversehrtes Gebiet ohne zivile Ordnung und einer sehr angespannten humanitären Lage, alles in allem vergleichbar mit Somalia ca. eine Dekade zuvor.

Afghanistan war somit der ideale Fall für „treuhänderische Ambitionen" seitens der UNO.

1372 ibid., S. 21

1373 Mardsen, Afghanistan: Minorities, Conflict and the Search for Peace, London 2001, S. 6

1374 Bearden, Afghanistan, Graveyard for Empires, a. a. O., S. 26

1375 O'Hanlon, A Flawed Masterpiece, Foreign Affairs 2002 (81), S. 49

1376 vgl. die Übersicht bei O'Hanlon, S. 52

1377 O'Hanlon, S. 47

1378 Mardsen, Afghanistan: Minorities, Conflict and the Search for Peace, London 2001, S. 30

Im folgenden soll nun die Intervention der UNO in Afghanistan nach Ende der US-Luftschläge untersucht werden, besonders im Hinblick auf die mögliche Übernahme einer „Treuhandschaft".

Man hätte vielleicht erwarten können, dass der UN-Sicherheitsrat ähnlich wie im Falle des Kosovo eine mit umfangreichen Vollmachten ausgestattete internationale zivile und militärische Verwaltung unter Ägide der UNO einführt.

Stattdessen hat sich die Organisation zumindest im zivilen Bereich zurückgehalten. In Res. 1378 bekundet der UN-Sicherheitsrat lediglich seine „nachdrückliche Unterstützung für die Anstrengungen des afghanischen Volkes, eine neue Übergangsverwaltung einzurichten".[1379]

Die Bildung einer zivilen Regierung in Afghanistan wird also den Afghanen selbst überlassen, die UNO beschränkt sich auf die Vermittlung eines Abkommens zwischen den verschiedenen Volksgruppen. Die Unantastbarkeit der Souveränität Afghanistans wird ausdrücklich betont:

> *„- in Bekräftigung seines (des UN-SR) nachdrücklichen Bekenntnisses zur Souveränität, Unabhängigkeit, territorialen Unversehrtheit und nationalen Einheit Afghanistans,"*[1380]

Auffallend am Wortlaut der Resolutionen des UN-Sicherheitsrats in Bezug auf Afghanistan ist die Betonung der Souveränität und Unabhängigkeit des Landes.

Dadurch soll wohl dem Vorwurf des Neo-Kolonialismus vorgebeugt werden. Zu dieser Vermutung passt auch, dass den Afghanen nicht wie im Kosovo eine UN-Verwaltung oktroyiert worden ist, sondern sie am 5. Dezember 2001 in Bonn zumindest dem äußeren Anschein nach selbständig das „Abkommen über vorläufige Regelungen in Afghanistan bis zur Wiedereinsetzung dauerhafter Regierungsinstitutionen" aushandeln konnten.[1381]

In sicherheitsrelevanten Bereich hat man sich in Bonn auf die Einrichtung einer „Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe" geeinigt; die Regelungen diesbezüglich sind in Anlage 1 des Bonner Abkommens aufgeführt.

Jedoch handelt es sich nicht um eine klassische „peace-keeping-Mission", da nicht, wie sonst üblich, Blauhelme mit bloßem Einverständnis der betroffenen Konfliktparteien in das Gebiet entsandt werden, sondern hier zusätzlich der UN-Sicherheitsrat „tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen" die Mission „genehmigt" hat.[1382]

Das Mandat gem. Res. 1386 für die „Internationale Sicherheitsbeistandstruppe" enthält in gewissem Umfang Aufgaben, die ihrem Charakter

---

1379 Res. 1378 vom 14. November 2001, para. 1

1380 Res. 1378, Einleitung

1381 vgl. Dokument S/2001/1154

1382 vgl. Res. 1386 vom 20. Dezember 2001, Einleitung und para. 1

nach treuhänderisch sind und mit einigen Punkten in der Verwaltung der ehemaligen Treuhand- und Mandatsgebiete vergleichbar sind, z. B. die Hilfe bei der „Aufstellung und Ausbildung neuer afghanischer Sicherheitskräfte“.[1383]

Jedoch wird bei der Festlegung der Kompetenzen der UNO in Afghanistan stets die Selbständigkeit des afghanischen Volkes betont. So lautet die Formulierung bezüglich der Aufstellung und Ausbildung von Sicherheitskräften „behilflich sein“.

So erscheint – jedenfalls gemäß dem Wortlaut der relevanten Resolutionen – der Einfluss der UNO in Afghanistan geringer als der einer echten Treuhandmacht.

In der Praxis dürfte aber dieser Unterschied wohl weniger deutlich ausfallen, d. h. das „Behilflichsein“ beim Aufbau von Polizei- und Streitkräften dürfte sich als Erteilung von Befehlen an die afghanischen „Auszubildenden“ darstellen.

Daher kann man annehmen, das die UN-Truppen in Afghanistan de facto Aufgaben einer Verwaltungsmacht wahrnehmen.

8. Die UN-Verwaltung in Ost-Timor

Ein weiteres Beispiel für die fragwürdige Politik seitens der UNO, EU und USA, die eine internationale Übergangsverwaltung wie im Kosovo erforderlich machte, ist der Fall Ost-Timors.

Ost-Timor, das im Gegensatz zum niederländischen West-Timor Kolonie Portugals war, sollte 1975 in die Unabhängigkeit entlassen werden. Im Zuge dessen brach ein Bürgerkrieg zwischen der Unabhängigkeitsbewegung FRETILIN[1384] und den pro-indonesischen UDT[1385] und APODETI,[1386] die einen Anschluss an Indonesien befürworteten, aus.[1387] Noch Ende 1975 marschierten indonesische Truppen in Ost-Timor ein, um den Anschluss gewaltsam zu erzwingen. Im Rahmen dieser „Intervention“, die wohl eher einem Genozid glich, kam ca. ein Drittel der Einwohner Ost-Timors ums Leben.[1388] Die USA leisteten diesbezüglich zumindest Beihilfe in Form diplomatischer und militärischer Unterstützung. Selbst ein Embargo konnte die USA nicht von geheimen Waffenlieferungen an Indonesien abhalten.[1389] Obwohl US-Botschafter Edward Masters sich persönlich ein Bild von der humanitären Katastrophe in Ost-Timor gemacht hatte, hielt er Vorschläge für eine internationale Hilfsaktion so lange zu-

1383 Res. 1386, para. 11

1384 Übersetzt: Revolutionäre Front für ein unabhängiges Ost-Timor.

1385 Demokratische Union von Ost-Timor.

1386 Timoresische demokratische Volksunion.

1387 Zu den weiteren Einzelheiten des Konflikts vgl. Krieger, East Timor and the International Community, Cambridge 1997

1388 Europe World Year Book 1994, Vol. I/2. S. 1463-1465

1389 Chomsky, A New Generation draws the Line, London/New York 2000, S. 48

rück, bis ihm das indonesische Militär grünes Licht gab.[1390] Die Bundesrepublik Deutschland beteiligte sich übrigens auch massiv an der Aufrüstung Inonesiens.[1391]

Das zweite Kapitel in dieser „painful story of betrayal"[1392] wurde 1999 eröffnet, als unter Autorität des UN-Sicherheitsrates in Ost-Timor eine Volksbefragung über die Unabhängigkeit durchgeführt werden sollte. Diese Volksbefragung war im Abkommen zwischen Indonesien und Portugal vom 5. Mai 1999 über „die Osttimor-Frage" vorgesehen und auch mit der UNO vereinbart worden.[1393] Implementiert wurden die Vereinbarungen über die Volksbefragung durch Sicherheitsratresolution 1236, die in der Präambel wohl unfreiwillig zynisch von „Anstrengungen ... der Regierung Indonesiens ... um eine gerechte ... Lösung für die Ost-Timor Frage" spricht.[1394]

Das Management der UNO in Bezug auf die Volksabstimmung war nicht unbedingt überzeugend. Die für die Organisation der Abstimmung zuständige UN-Mission UNAMET[1395] musste den Wahltermin mehrfach verschieben und auch mehrfach ihr eigenes Mandat verlängern lassen.[1396] Die gesamte Mission krankte daran, dass keine Blauhelmtruppe zur Verfügung stand, um Gewalt durch pro-indonesische Milizen und das Militär einzudämmen. Der UN-Sicherheitsrat beschränkte sich darauf, „seine Besorgnis" zu äußern;[1397] eine multinationale Friedenstruppe wurde erst am 15. September eingerichtet,[1398] als schon Tausende Bewohner Ost-Timors massakriert worden waren. Die „Orgie der Rache"[1399] an der Bevölkerung Ost-Timors, die sich mit überwältigender Mehrheit für die Unabhängigkeit ausgesprochen hatte, wurde im Gegensatz zum zeitgleichen Kosovo-Konflikt ungerührt verfolgt. Die Bereitschaft Australiens, eine Blauhelmtruppe anzuführen, „erlöste den eher zögernden Sicherheitsrat aus einer Kalamität."[1400]

Besonders die Vermeidbarkeit des Blutbades anlässlich der Volksabstimmung lässt Kritik an UNO und der im Kosovo zur Vermeidung einer

1390 vgl. Benedict Anderson, Statement before the 4th Committee of the UN General Assembly, October 20, 1980.

1391 Ludwig, Einblicke nach Südostasien, Trier 1995, S. 153 ff.

1392 Chomsky, a. a. O., S. 49

1393 vgl. UN-Dok. S/1999/513, Anlage I (Allgemeines Abkommen), sowie das Abkommen zwischen der UNO, Indonesien und Portugal zu den Modalitäten der Volksbefragung, UN-Dok. S/1999/513, Anlage II

1394 Res. 1236 vom 7. Mai 1999

1395 vgl. Res. 1246 vom 11. Juni 1999

1396 vgl. Res. 1257 vom 3. August 1999; Res. 1262 vom 27. August 1999

1397 vgl. Erklärung des Präsidenten vom 29. Juni 1999 (UN-Dok. S/PRST/1999/20); Erklärung vom 3. September 1999 (UN-Dok. S/PRST/1999/27)

1398 vgl. Res. des UN-SR 1264

1399 Eisele, Dili und Priština, Vereinte Nationen 5/1999, S. 167

1400 a. a. O.

„humanitären Katastrophe" intervenierenden Clinton-Regierung aufkommen:

> *„Given that the pogrom was so predictable, it was easily preventable ... But in the weeks before the ballot, the Clinton Administration refused to discuss with Australia and other countries the formation (of an international force). Even after the violence erupted, the Administration dithered for days."*[1401]

Nichtsdestotrotz gilt Ost-Timor als Beispiel für "New Trusteeship", insbesondere wegen der anschließend eingerichteten Übergangsverwaltung UNTAET. Zunächst wurde am 15. September 1999 vom UN-Sicherheitsrat die Entsendung einer multinationalen Friedenstruppe nach Ost-Timor genehmigt.[1402] Offiziell wurde damit einem indonesischen Ersuchen gefolgt,[1403] welches allerdings durch die Drohung der Amerikaner, Kredite und Militärhilfe auszusetzen, zustande kam.[1404] Jedenfalls handelt es sich auch nicht um klassisches peace-keeping, da der Sicherheitsrat eigenen Angaben nach gemäß Kapitel VII der Charta handelte,[1405] wohl um Indonesien zusätzlich unter Druck zu setzen.

Die „United Nations Transitional Administration in East Timor" (UNTAET) wurde ca. einen Monat später, am 25. Oktober 1999, vom Sicherheitsrat "tätig werdend nach Kapitel VII der Charta" beschlossen.[1406] Das UNTAET erteilte Mandat ist im Vergleich zu den vorigen Fällen sachlich noch mehr mit der UN-Treuhandschaft zu vergleichen, da es sich um ein Gebiet handelt, das noch nicht die Fähigkeit zur Selbstregierung besitzt und dessen Unabhängigkeit anvisiert ist.

Auch die Kompetenz der UN-Verwaltung ist so weitreichend wie die einer Treuhandmacht. Dieser wird

> *„... die Gesamtverantwortlichkeit für die Verwaltung Osttimors sowie die Befugnis übertragen ... die gesamte gesetzgebende und vollziehende Gewalt einschließlich der Rechtspflege auszuüben."*[1407]

Jedoch ist die Dauer der UN-Verwaltung in Ost-Timor im Unterschied zu allen Treuhandabkommen mit Ausnahme dessen für Somalia zeitlich deut-

---

1401 John Roosa, Fatal Trust in Timor, New York Times, September 15, 1999

1402 Res. 1264 vom 15. September 1999

1403 vgl. para. 3 der Res.

1404 Chomsky, A New Generation Draws the Line, New York 2000, S. 50

1405 vgl. Präambel von Res. 1264: „Tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen."

1406 Res. 1272 vom 25. Oktober 1999

1407 Res. 1272 vom 25. Oktober 1999, para. 1

lich begrenzt, vorerst auf den 31. Januar 2001.[1408] Außerdem weist der Namensteil der Mission „transitional" auf einen provisorischen Charakter der UN-Verwaltung hin.

Dennoch erscheint jedenfalls der inhaltliche Vergleich mit der völkerrechtlichen Treuhand hier besonders überzeugend. Die UNO hat nicht nur Kompetenzen in ähnlichem Umfang wie eine Treuhandmacht übernommen; sie wirkt außerdem an der Unabhängigwerdung eines abhängigen Gebietes mit, was für alle Treuhandgebiete gleichfalls zutraf. Einziger wesentlicher Unterschied zum UN-Treuhandsystem ist die viel kürzere Zeit der Verwaltung, die nur übergangsweise (transitionally) erfolgt.

III. Gesamtwürdigung der Fälle der „Neuen Treuhand"

„An idea that once enjoyed limited academic currency at its best – international trusteeship for failed states and contested territories – has become a reality in all but name."[1409]

Fraglich ist, ob dieser These von Richard Caplan uneingeschränkt zuzustimmen ist. Caplan geht für Fälle wie die oben untersuchten wie Kosovo etc. von einer völkerrechtlichen Sammelbezeichnung. namens „international administration" aus, die als „international trusteeship ... in all but name" bzw. „new trusteeship" gewertet wird.[1410] Wie Caplan richtig einräumt, handelt es sich bei „international administration" um keine formelle Institution wie das UN-Treuhandsystem.[1411] Ebenso weist Zimmermann zutreffend darauf hin, dass die rechtlichen Grundlagen für eine UN-Treuhandschaft, insbesondere durch die Artt. 77, 78 nicht gegeben sind: „it is quite clear that none of these alternatives (Art. 77) is fulfilled."[1412]

So scheint klar, dass die oben untersuchten Fälle fast alle zumindest rechtlich nicht als völkerrechtliche Treuhand zu werten sind, da die rechtliche Konstruktion eine andere ist. Dies gilt nicht für die UN-Übergangsverwaltung in West Irian, die exakt nach den Kapiteln XII und XIII der UNO-Satzung mit der Organisation als Verwaltungsmacht konstruiert wurde.

1408 Res. 1272, para. 17. Die Mission dauerte jedoch insgesamt bis zum 19. Mai 2002, der Tag an dem Ost-Timor offiziell unabhängig wurde.

1409 Caplan, A New Trusteeship, a. a. O., S. 7

1410 Caplan, A New Trusteeship? The International Administration of War-torn Territories, Oxford 2002, S. 7

1411 a. a. O., S. 13

1412 Zimmermann, Yugoslav Territory, United Nations Trusteeship or Sovereign State? Reflections on the Current and Future Legal Status of Kosovo, Nordic Journal of International Law 2001 (70), S. 436

In allen anderen Fällen wurde jedoch die UNO entweder durch Resolution des Sicherheitsrates nach Kapitel VII oder durch ein bestimmtes Vertragswerk wie z. B. das DPA als Verwaltungsmacht bestimmt.

Dennoch scheint die Bezeichnung „Neue Treuhand" für die hier erwähnten Fälle angebracht, da sich eine inhaltliche Vergleichbarkeit mit der völkerrechtlichen Treuhand ergibt. In jedem der angesprochenen Fälle wurden im Namen der UNO Aufgaben übernommen, die –in unterschiedlichem Ausmaß – mit den Aufgaben einer Verwaltungsmacht nach dem Mandats- oder Treuhandsystem vergleichbar sind. Im Kosovo und auf Ost-Timor war dieses Eingreifen der UN-Verwaltungsmacht besonders intensiv, diese hatte praktisch die gesamte Staatsgewalt inne. Dagegen hat die UNO in Somali oder Afghanistan weniger weitreichende Aufgaben übernommen, z. B. die Sicherstellung der Versorgung mit Hilfsgütern oder der Aufbau einer Polizeitruppe, jedoch nicht genuin hoheitliche Aufgaben wie den Beschluss von Gesetzen.

Jedoch ist in allen Fällen – gleichgültig, ob die übernommenen Aufgaben besonders umfassend waren – materiell treuhänderisch gehandelt worden, nämlich zugunsten einer in Not geratenen staatlichen oder unterstaatlichen Einheit. Somit ist die materielle Charakterisierung dieser Fälle als treuhänderisch besonders treffend, bedenkt man insbesondere die lange Tradition des Treuhandgedankens im Völkerrecht, die im ersten Teil dieser Arbeit ausführlich dargestellt wurde.

Daher handelt es sich bei der Kategorisierung „Neue Treuhand" um eine gelungene Umschreibung des Eingreifens der UNO in den hier untersuchten aktuellen Konflikten von Somalia bis zu Ost-Timor.

IV. Konkrete Vergleichbarkeit der „alten" mit der „Neuen Treuhand"

Nachdem nun festgestellt worden ist, dass die oben untersuchten Fälle treffend als „Neue Treuhand" kategorisiert werden können, stellt sich die Frage, inwieweit sich die „alte" konkret von der „Neuen Treuhand" unterscheidet.

Hufnagel hat bei seiner Untersuchung der Peace-Keeping-Fälle in Kambodscha und Somalia als erster systematisch und vertieft „alte" und „Neue Treuhand" miteinander verglichen. Zunächst hat er festgestellt, dass bei den erwähnten UN-Operationen im Unterschied zu klassischem Peace-Keeping, das als Pufferbildung zwischen Konfliktparteien charakterisiert wird, nunmehr auch z. T. weitreichende administrative Aufgaben von der UN-Mission übernommen worden sind.[1413] Diese „grundlegende Aufgabenverschiebung" in Bezug auf ein „neuartiges Aufgabenspektrum, in des-

[1413] Hufnagel, UN-Friedensoperationen der zweiten Generation, Vom Puffer zur Neuen Treuhand, Berlin 1996, S. 210 ff.

sen Mittelpunkt ein innerstaatlicher Aufbau steht," wird als Peace-Keeping der zweiten Generation bezeichnet.[1414] Hufnagel verweist darauf, dass im Zusammenhang mit diesem „Peace-Keeping der zweiten Generation" immer wieder von einer „Treuhand" die Rede gewesen ist,[1415] was ihn veranlasst hat, „alte" und „Neue Treuhand" anhand bestimmter Kriterien zu vergleichen:

die Zielgebiete, der Zweck, der Inhalt und der Abschluss der Treuhandverwaltung.

Hufnagels Vergleich soll nun im einzelnen nachgezeichnet und bewertet werden.

1. Die Zielgebiete von „alter" und „Neuer Treuhand"

Laut Hufnagel waren Zielgebiete des Treuhands- und Mandatssystems „vormalige Kolonialgebiete, die aufgrund ihres niedrigen Entwicklungsniveaus als zu einer Selbstregierung noch nicht befähigt angesehen wurden."[1416] Eine Vergleichbarkeit mit den Fällen des „Peace-Keepings der zweiten Generation" sei darin gegeben, dass es sich bei letzteren ebenfalls um Gebiete handele, „deren Staatlichkeit – jedenfalls zeitweilig – nicht gefestigt genug ist, um die eigenverantwortliche Lebensfähigkeit sicherzustellen."[1417]

Grundsätzlich scheint diese Aussage, dass bei den Zielgebieten von „alter und „Neuer Treuhand" die Staatlichkeit nicht ausreichend gefestigt ist, überzeugend. Jedoch ergeben sich Unterschiede durch den historischen Bezugspunkt. Mandats- und Treuhandsystem entstanden im Zeitalter des Kolonialismus, als noch große Gebiete der Erde wenig entwickelt waren und als abhängige Gebiete den sog. Kulturnationen dienten. Die Fälle der „Neuen Treuhand" hingegen fallen in eine Zeit, in der die Dekolonialisierung als abgeschlossen gilt und auch der Entwicklungsstand der Menschheit allgemein teilweise dramatisch gestiegen ist. Die Fälle nicht ausreichend gefestigter Staatlichkeit in dieser Zeit sind meistens nicht auf ein allgemeines Entwicklungsdefizit zurückzuführen, sondern eher auf eine Erosion der Staatlichkeit infolge von oft jahrzehntelangen kriegerischen Auseinandersetzungen. Daher scheint der Wiederaufbau staatlicher Strukturen in solchen Gebieten schneller möglich, weil schon an vorhandene Strukturen angeknüpft werden kann, weshalb die Treuhand insgesamt weniger Zeit in Anspruch nehmen dürfte.

1414 a. a. O., S. 211-212

1415 z. B. Bericht des Foreign Affairs Committee des britischen Unterhauses über die Rolle der Vereinten Nationen vom 23.6.1993, para. 88; Sullivan in Newsweek v. 18.1.1993, S. 8; Matthies, Zwischen Rettungsaktion und Entmündigung, Vereinte Nationen 1993, S. 45

1416 Hufnagel, Peace-Keeping der zweiten Generation, Berlin 1996, S. 213

1417 a. a. O.

Jedoch scheint Hufnagels Ausgangsthese zu vereinfacht. Bei genauerer Betrachtung ergibt sich eine ganze Bandbreite an unterschiedlich „gefestigter" Staatlichkeit, auch innerhalb der Kategorie „Neue Treuhand". So gibt es gravierende Unterschiede zwischen dem auch heute noch archaischen Somalia und dem vergleichsweise mehr entwickelten Kosovo. Das frühere Mandatsgebiet „Mesopotamien", das der Kategorie „alte Treuhand" zuzuordnen ist, war damals wohl gesellschaftlich und institutionell weiter entwickelt als das heutige Somalia.

Also sollte man sich vor Pauschalisierungen hüten und im Auge behalten, dass es innerhalb der Kategorien „alte" und „Neue Treuhand" eine ganze Bandbreite an Gebieten mit unterschiedlich gefestigter Staatlichkeit gibt, wobei jenes Kriterium jedoch beiden Kategorien gemein ist.

2. Der Zweck von „alter „ und „Neuer Treuhand"

Laut Hufnagel teilen die Operationen des „Peace-Keeping der zweiten Generation" mit dem Treuhandsystem

> *„... die Eigenschaft, dass sie – in Abgrenzung zu der internationalen Verwaltung eines Gebietes ohne diesen Entwicklungszweck – final auf das Ziel der Errichtung eigenstaatlicher Lebensfähigkeit hin gerichtet sind."*[1418]

Fraglich ist, ob das Erreichen eigenstaatlicher Lebensfähigkeit wirklich Ziel von „alter" und „Neuer Treuhand" ist.

Dem UN-Treuhandsystem kann nämlich de lege lata nicht der Zweck entnommen werden, die Treuhandgebiete in die Unabhängigkeit zu führen. Wer mit der Entstehungsgeschichte des Kap. XII vertraut ist, weiß, dass Churchill in Kap. XII einem rechtlich fixierten Unabhängigkeitsanspruch niemals zugestimmt hätte. Daher spricht Art. 76 lit. b lediglich davon, die

> *„fortschreitende Entwicklung zur Selbstregierung oder Unabhängigkeit so zu fördern, wie es den besonderen Verhältnissen eines jeden dieser Hoheitsgebiete und seiner Bevölkerung sowie deren frei geäußerten Wünschen entspricht und in dem diesbezüglichen Treuhandabkommen vorgesehen ist."*

Die UNO-Charta ist also bewusst so formuliert, dass ein Anspruch auf Unabhängigkeit der Treuhandgebiete nicht abgeleitet werden kann.

[1418] Hufnagel, a. a. O., S. 214

Doch auch für einige Fälle der „Neuen Treuhand" wird Eigenstaatlichkeit wohl nicht angestrebt, besonders nicht im Kosovo. Dieses untersteht ausdrücklich noch der Souveränität der Bundesrepublik Jugoslawien, bleibt also Provinz dieses Staates. Somit ist –jedenfalls für den Fall des Kosovo – das Erreichen eigenstaatlicher Lebensfähigkeit nicht Zweck der UN-Verwaltung. Anders liegt es aber im Falle Ost-Timors, wo es klar war, dass jenes Gebiet unmittelbar nach Abschluss der UN-Verwaltung in die Unabhängigkeit entlassen werden sollte. In diesem Fall war zweifelsohne der Zweck des Eingreifens der UNO die Entwicklung eigenstaatlicher Lebensfähigkeit.

Folglich bleibt festzuhalten, dass die Zwecksetzung für „alte" und „Neue Treuhand" von Fall zu Fall unterschiedlich ist und keine der beiden Kategorien stets nur das Erreichen eigenstaatlicher Lebensfähigkeit zum Inhalt hat.

3. Der Inhalt von „alter" und „Neuer Treuhand"

Das operative Erscheinungsbild des „Peace-Keeping der zweiten Generation" weist durch die Aufgabe, u. a. staatliche Strukturen zu errichten, Gemeinsamkeiten mit dem Mandats- und Treuhandsystem auf.[1419] Hufnagel sieht als maßgebliches Kriterium den erheblichen Einsatz militärischer und ziviler Kräfte an:

> *„Zusammenfassend lässt sich bezüglich des Inhalts der Verwaltung als Gemeinsamkeit der klassischen Treuhand mit den neuen Operationen festhalten, dass kennzeichnend für beide der Einsatz umfassender militärischer und ziviler Kräfte ist, die intensiv in alle vitalen Bereiche staatlicher Verwaltung hineinwirken."*[1420]

Allerdings bestehen zum Teil große Unterschiede im Grad des Umfangs des Einsatzes militärischer und ziviler Kräfte. In Somalia beispielsweise wurde eine erhebliche Anzahl von Truppen eingesetzt, die aber kaum zivile Aufgaben wahrnahmen, sondern hauptsächlich die Verteilung von Hilfslieferungen überwachten und organisierten.

Dagegen waren andere UN-Operationen wie beispielsweise UNTAET auch hinsichtlich des Einsatzes ziviler Kräfte prinzipiell so weitreichend wie in den früheren Treuhandgebieten. UNTAET wurde beispielsweise die Befugnis übertragen,

---

1419 vgl. Hufnagel, a. a. O., S. 214 ff.

1420 Hufnagel, a. a. O., S. 215

„die gesamte gesetzgebende und vollziehende Gewalt einschließlich der Rechtspflege auszuüben."[1421]

Inhaltlich scheint dies weitgehend identisch mit den Regelungen der Mandats- bzw. Treuhandabkommen. Im Palästina-Mandat z. B. heißt es:

„The Mandatory shall have full powers of legislation and administration."[1422]

Die Bestimmung, dass die Verwaltungsmacht volle Staatsgewalt im Bereich jeder der drei Gewalten besitze, findet sich mit geringen Variationen in jedem der Mandate und auch in den Treuhandabkommen.[1423] Daher scheint die Verantwortung der Verwaltungsmächte bei der „alten Treuhand" im zivilen Bereich, d. h. Lenkung des Staates in allen drei Gewalten, wesentlich umfangreicher gewesen zu sein. Dagegen liegt in den Fällen der „Neuen Treuhand" der Schwerpunkt des Engagements eher im militärischen Bereich. So ist auch zu erklären, dass die meisten UN-Einsätze in den Fällen der „Neuen Treuhand" durch den UN-Sicherheitsrat legitimiert sind, der sich bekanntlich primär mit sicherheitsrelevanten Problemen befasst und als einziges UNO-Organ zur Autorisierung militärischer Zwangsmittel gemäß Kap. VII, der Rechtsgrundlage für ein Eingreifen der UNO in den meisten Fällen der „Neuen Treuhand", berechtigt ist.

Unter dem Gesichtspunkt „Inhalt der Treuhandverwaltung" lässt dich also ein durchgehender Unterschied zwischen „alter" und „Neuer Treuhand" feststellen, dass nämlich bei der „Neuen Treuhand" der Einsatz militärischer Kräfte im Verhältnis zum Einsatz ziviler Kräfte wesentlich umfangreicher ist und oft, wie im Fall Somalias z. B., den Kern des Engagements ausmacht.

4. Der Abschluss der Treuhandverwaltung bei „alter" und „Neuer Treuhand"

Laut Hufnagel soll der Abschluss der Treuhandverwaltung bei „alter" und „Neuer Treuhand" insoweit vergleichbar sein, als es sich bei beiden Formen um „eine zeitlich begrenzte Übergangsverwaltung" handeln soll. Dies ist insbesondere einleuchtend für die Fälle der „Neuen Treuhand". Beispielsweise ist hinsichtlich der UN-Übergangsverwaltung in Ost-Timor die Zeitspanne bis zum 31. Januar 2001 begrenzt,[1424] UNTEA in West Irian wurde nur von Oktober 1962 bis Mai 1963 eingerichtet,[1425] die UN-

1421 Res. 1272 vom 25. Oktober 1999, para. 1

1422 Art. 1 des Palästina-Mandats

1423 vgl. z. B. UNTS Bd. 8, S. 190

1424 Vgl. Res. 1272 vom 25. Oktober 1999

1425 vgl. Art. IX des Vertrags zwischen Indonesien und den Niederlanden.

Verwaltung in Ost-Slawonien war auf 12-24 Monate angelegt. Dagegen ist die Bewertung des Mandats- und Treuhandsystems ebenfalls als „zeitlich begrenzte Übergangsperiode" nicht so klar. Weder im Mandats- noch im Treuhandrecht findet sich irgendeine Regelung bezüglich einer Beendigung des Mandats- bzw. Treuhandverhältnisses. Lediglich das Treuhandabkommen für Somalia war zunächst auf 10 Jahre befristet, was aber den Grund hatte, dass man Italien, das während des Zweiten Weltkriegs die Seiten gewechselt hatte, noch skeptisch gegenüberstand.

Die Verwaltung der Mandats- und anschließend der Treuhandgebiete erfolgte oft durch ein und dieselbe Verwaltungsmacht, und zwar jahrzehntelang. Dagegen dauerte die Verwaltung in vielen Fällen der „Neuen Treuhand" nur kurze Zeit, z. B. 6 Monate im Falle West Irians.

So scheint es, als sei die Verwaltung der Gebiete in den Fällen der „alten Treuhand" eher langfristig angelegt, was sich allein schon darin zeigt, dass – ausgenommen Somalia - Regelungen über eine Beendigung fehlen.

Dagegen ist die Verwaltung in den Fällen der „Neuen Treuhand" oft nur kurzfristig angelegt, was durch die Verwendung der Begriffe „interim" oder „transitional" bestätigt wird. Allerdings ist auch innerhalb der Fälle der „Neuen Treuhand" zu differenzieren. Bosnien-Herzegowina wird immer noch durch die UNO mitverwaltet, ebenso Afghanistan, und im Kosovo existiert praktisch immer noch eine Alleinverwaltung durch UNMIK. Es ist fraglich, ob in diesen Fällen eine baldige Beendigung des Engagements der UNO absehbar ist. Möglichweise kann die Verwaltung dieser Gebiete zu einem ebenso langfristigen Engagement werden wie die Verwaltung der Mandats- bzw. Treuhandgebiete.

Demnach ist die Aussage, die „alte Treuhand" sei langfristig angelegt, während die „Neue Treuhand" kurzfristig angelegt sei, nur für einen Teil der Fälle zutreffend und eignet sich daher nicht als generelles Unterscheidungskriterium zwischen den beiden Kategorien.

5. Fazit

Beim Vergleich von „alter" und „Neuer Treuhand" anhand der Gesichtspunkte „Zielgebiet, Zweck, Inhalt und Abschluss" konnten teilweise erhebliche Unterschiede zwischen den Kategorien, aber auch innerhalb der Kategorien festgestellt werden. Dabei erscheint die Kategorie „alte Treuhand" noch relativ homogen, sieht man von der Befristung der Treuhandschaft im Falle Somalias ab.

Dagegen sind die Fälle der „Neuen Treuhand" oft sehr verschieden, z. B. in Zwecksetzung, Inhalt und Dauer.

Jedoch scheint generell in den Fällen der „Neuen Treuhand" der Einsatz militärischer Kräfte wichtiger und umfangreicher, während die Übernahme ziviler Aufgaben in den Fällen der „alten Treuhand" eher den Kern der Treuhand ausmachten.

Auch ist es angebracht, den unterschiedlichen zeitgeschichtlichen Kontext beider Kategorien zu würdigen und zu berücksichtigen, dass die allgemeinen Verhältnisse zur Zeit des Mandats- und Treuhandsystems sich von den heutigen teilweise erheblich unterscheiden.[1426]

Der konkrete Vergleich von „alter" und „Neuer Treuhand" zeigt, dass sich beide Kategorien zwar in verschiedenen Gesichtpunkten, insbesondere hinsichtlich des Umfangs des Einsatzes ziviler Kräfte, unterscheiden, der Treuhandgedanke aber stets den Kern ausmacht, so dass der Begriff „Treuhand" ein passender Oberbegriff für verwandte Phänomene in unterschiedlichen historischen Kontexten ist.

V. Reaktivierung des UN-Treuhandrates ohne Chartaänderung

Die rapide Zunahme von „international hot spots", also Krisenherden, nach dem Ende des „Kalten Krieges" hat die Frage, aufkommen lassen, wie diese Probleme am besten behandelt werden können. Diesbezüglich wurde der Ruf nach einer stärkeren Rolle der UNO laut, es wurde eine „fundamental reassessment of the capabilities of international institutions" gefordert.[1427]

Bei dieser Neubewertung der Möglichkeiten der UNO zum internationalen Konfliktmanagement wurden Vorschläge geäußert, die eine Reaktivierung des UN-Treuhandsystems für „international hot spots" vorsehen.

Diesbezüglich ist der Ansatz von Halperin, Scheffer und Small zu nennen, die den „near-moribund Trusteeship Council" zu einem „international clearinghouse for self-determination" machen wollen.[1428]

Die Reaktivierung des UN-Treuhandsystems, die der Kern dieses Ansatzes ist, soll angeblich ohne Chartaänderung möglich sein. Eine Chartaänderung wäre nämlich außerordentlich unpraktikabel, da gemäß Art. 108 SVN dafür eine 2/3-Mehrheit einschließlich aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates erforderlich ist. Allein die Ratifizierung der Änderungen durch ca. 120 Staaten dürfte aufgrund des aufwendigen Verfahrens die Möglichkeit der Charta-Änderung eher unwahrscheinlich machen.[1429] Insoweit ist die Frage der Chartaänderung entscheidend für die Praktikabilität des Vorschlags zur Reaktivierung des UN-Treuhandsystems. Daher soll am

---

1426 Inman/Sharp, Revising the U.N. Trusteeship System – Will it work?, American Diplomacy 1999 (4), Internet Ausgabe: http://www.unc.edu/depts/diplomat/AD_Issues/amdipl_13/inman_somalia.html, S. 3

1427 Halperin/Scheffer/Small, Self-Determination in the New World Order, Washington 1992, S. 112

1428 Halperin/Scheffer/Small, Self-Determination in the New World Order, Washington 1992, S. 113

1429 Hufnagel, UN-Friedensoperationen der zweiten Generation, Berlin 1996, S. 18

Ende dieses Abschnitts vertieft darauf eingegangen werden, ob eine Reaktivierung des UN-Treuhandsystems ohne Chartaänderung nicht etwa durch Art. 78 SVN ausgeschlossen ist.

1. Treuhand für „self-determination movements"

Der Ansatz von Halperlin, Scheffer und Small bezüglich der Reaktivierung des UN-Treuhandsystems ist geprägt von der Grundannahme, dass „Selbstbestimmungsbewegungen" eine außerordentlich große Gefahr für die internationale Sicherheit darstellen.[1430] Es werden über 60 Brennpunkte ausgemacht, in denen die Forderung von Gruppen nach mehr Selbstbestimmung teilweise zu Bürgerkriegen geführt hat, was die Frage von Interventionen durch die UNO aufkommen lässt. Die Autoren schlagen vor, dass die UNO bei der Aufgabe des Schutzes der internationalen Sicherheit eine tragende Rolle in Bezug auf den Umgang mit den sog. Selbstbestimmungsbewegungen spielen soll:

> *„The first (proposal) is to use the United nations more effectively to manage self-determination movements…"*[1431]

Wie dies konkret geschehen soll, malen die Autoren in einem weitgehenden und einem weniger weitgehenden Vorschlag bezüglich der Reaktivierung des UN-Treuhandrates aus.

Der eher „bescheidene" Vorschlag sieht vor, dass der UN-Treuhandrat vom Sicherheitsrat als beratendes Organ in Fragen bezüglich „Selbstbestimmung" konsultiert wird.[1432] Dieser Vorschlag ist jedoch problematisch im Hinblick auf die Limitierung der Kompetenzen des UN-Treuhandrates in der Charta. Dessen Befugnisse sind in Art. 87 SVN abschließend aufgezählt, eine Konsultation in „Selbstbestimmungsfragen" ist nicht ausdrücklich vorgesehen.

Der noch weitergehende Vorschlag sieht vor, den UN-Treuhandrat nicht als beratendes Organ einzusetzen, sondern diesen zum Dreh- und Angelpunkt für „Selbstbestimmungsfragen" zu machen:

> *„The second approach would be to transform the near-moribund Trusteeship Council into a modern international clearinghouse for self-determination."*[1433]

1430 Halperlin/Scheffer/Small, Self-Determination in the New World Order, Foreword by Cutler, Washington 1992, S. xii

1431 Halperlin/Scheffer/Small, Self-Determination in the New World Order, Washington 1992, S. 112

1432 a. a. O.

1433 a. a. O. S. 113

Das "clearing" des reaktivierten UN-Treuhandrates soll dann folgendermaßen aussehen, dass ein bestimmter Teil eines Staatsgebietes unter Einverständnis der Staatsleitung der UNO zur treuhänderischen Verwaltung überlassen wird, um so den Selbstbestimmungskonflikt zu lösen.[1434]

Nach Auffassung der Autoren ist dies auch mit Art. 78 SVN vereinbar, der eng ausgelegt werden soll – eine Frage, der im Anschluss noch sorgfältiger nachgegangen werden soll.

Neben der Frage der fehlenden Kompetenz der UNO ist an den Vorschlägen von Halperlin, Scheffer und Small besonders zu kritisieren, dass das gesamte Konzept aufgrund der Verwendung des Begriffes „self-determination movements" unbestimmt bleibt. Wie im Vorwort des Werkes von Halperlin, Scheffer und Small richtig festgestellt wird, kann man unter „self-determination" eine ganze Reihe unterschiedlicher Sachverhalte und Tatbestände verstehen.[1435] Außerdem ist der rechtliche Gehalt des Selbstbestimmungsprinzips zweifelhaft.[1436]

So scheint der Vorschlag, den UN-Treuhandrat zum „international clearinghouse for self-determination" zu machen, zwar auf den ersten Blick bedeutsam, allerdings auch problematisch im Hinblick auf zwei Gesichtspunkte: die mangelnde Bestimmtheit des Begriffs „self-determination movement" und die mögliche Barriere des Art. 78 SVN.

2. Die Einschränkung durch Art. 78 SVN

Art. 78 der UNO-Charta schließt die Anwendung des Treuhandsystems auf Mitglieder der UNO aus. Der Wortlaut dieser Vorschrift:

> *„Das Treuhandsystem findet keine Anwendung auf Hoheitsgebiete, die Mitglied der Vereinten Nationen geworden sind; die Beziehung zwischen Mitgliedern beruhen auf Achtung des Grundsatzes der souveränen Gleichheit."*

macht jedoch eine enge und eine weite Auslegung möglich:

Grammatisch ergibt sich einmal die Möglichkeit, „keine" als „überhaupt keine" zu lesen. Diese enge Auslegung würde auch das Unterstellen von Teilen des Hoheitsgebietes eines UNO-Mitglieds unter das UN-Treuhandsystem ausschließen.

Dagegen könnte man im Rahmen einer weiten grammatischen Auslegung „Hoheitsgebiete" als „die gesamten Hoheitsgebiete" lesen und somit das Unterstellen von Teilen des Hoheitsgebiet eines UNO-Mitglieds unter

1434 a. a. O.

1435 Halperlin/Scheffer/Small, Self-Determination and the New World Order, Foreword, Washington 1992, S. xi

1436 So ist nach der Formulierung Cutlers das Selbstbestimmungsprinzip international noch nicht anerkannt, a. a. O., S. xii

das Treuhandsystem für möglich erachten, z. B. das Kosovo als Provinz der Bundesrepublik Jugoslawien.

Historisch gesehen handelt es sich bei Art. 78 SVN um eine Sonderegelung für das ehemalige Mandatsgebiet Syrien inklusive Libanon. Das Mandat für Syrien und Libanon war von Frankreich noch nicht beendet worden, obwohl beide Gebiete als Kriegsgegner des Deutschen Reiches Gründungsmitglieder der UNO waren. Art. 78 sollte klarstellen, dass Syrien und Libanon nicht mehr dem UN-Treuhandsystem unterstellt werden können.[1437]

Der Regelungszusammenhang des Art. 78 ist somit dem Bereich der Dekolonialisierung zuzuordnen, was die Frage aufkommen lässt, ob er im Bereich einer „Rekolonialisierung" für „failed States" oder Teile eines UNO-Mitgliedstaates ebenfalls anwendbar ist.

Überwiegend wird Art. 78 eng dahingehend ausgelegt, dass die Anwendung des UN-Treuhandsystems auf Staaten, die bereits UNO-Mitglied sind, in allen Fällen ausgeschlossen ist, z. B. Hufnagel:

> *„Nach seinem klaren Wortlaut ist die Anwendung des Treuhandsystems auf UN-Mitgliedstaaten ausgeschlossen."*[1438]

Auch Helman und Ratner, die eine Anwendung des UN-Treuhandsystems auf sog. failed States als erste angeregt haben, halten diesen Plan für unvereinbar mit Art. 78 SVN.[1439] Ihrer Ansicht nach würde ein solches Vorhaben die Änderung der Charta erforderlich machen.[1440] Zimmermann hält ebenso für den Fall Kosovos, das ja nur einen Teil der Bundesrepublik Jugoslawien darstellt und dessen Unterstellung unter das Treuhandsystem somit dem Wortlaut des Art. 78 nicht von vornherein entgegenstehen würde, eine Anwendung des UN-Treuhandsystems zumindest für nicht opportun.[1441]

Befürworter eines nur engen Anwendungsbereichs des Art. 78 sind hingegen Halperin, Scheffer und Small. Wenn ein Teil eines UN-Mitgliedstaates mit Einverständnis der Regierung einer UN-Verwaltung unterstellt wird, soll Art. 78 dem nicht entgegenstehen.[1442]

1437 Rauschning in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Art. 78, München 1991, Rn 1-2

1438 Hufnagel, UN-Friedensoperationen der zweiten Generation, Berlin 1996, S. 19

1439 Helman/Ratner, Saving Failed States, Foreign Policy 1992-93 (89), S. 16

1440 a. a. O., S. 17

1441 So Zimmermann für den Fall des Kosovo: „In addition, Article 78 of the Charter provides that „the trusteeship system shall not apply to territories which have become Members of the United Nations". Therefore, for good reason, the United Nations itself did not even consider applying the mechanism of the Trusteeship System to the situation in Kosovo." Nordic Journal of International Law 2001 (70), S. 436

1442 Halperin/Scheffer/Small, Self-Determination in the New World Order, Washington 1992, S. 113

Die Frage nach der Auslegung des Art. 78 SVN kann jedoch wohl dahingestellt bleiben, da eine Reaktivierung des UN-Treuhandsystems allein schon aus politischen Gründen nicht durchsetzbar ist. Die meisten Staaten der Dritten Welt assoziieren das UN-Treuhandsystem durchaus korrekt mit einer kolonialen Verwaltung und lehnen daher eine Reaktivierung dieses Systems eher ab.[1443]

Auch die Praxis der UN-Interventionen in „international hot spots" in den letzten Jahren zeigt, dass Überlegungen hinsichtlich einer Reaktivierung des UN-Treuhandsystems praktisch nicht relevant geworden sind, da das Eingreifen der UNO einem anderen Schema folgte: Nach militärischen Aktionen der NATO oder USA wurde unter Anwendung des Kap. VII der Charta eine multinationale Friedenstruppe eingerichtet, die vorübergehend auch weitgehende administrative Aufgaben übernommen hat, z. B. im Kosovo, in Ost-Timor, in Afghanistan. Die aktuelle Diskussion geht nicht um eine Reaktivierung des Treuhandsystems, sondern eher um die Frage, ob es sich bei diesen Interventionen de facto um eine Treuhand handelt.[1444]

VI. Vorschläge für eine Reform des UN-Treuhandsystems

Im Gegensatz zum vorigen Abschnitt sehen die im folgenden dargestellten Vorschläge zur Reaktivierung des UN-Treuhandsystems eine Änderung der Charta vor. An Ansätzen zur Reform des UN-Treuhandsystems lassen sich im wesentlichen zwei Vorschläge ausmachen.

Der Vorschlag von Helman und Ratner ist vergleichsweise eher konservativ und sieht vor, die sog. failed States einer UN-Treuhandschaft zu unterstellen.

Wesentlich weitreichender und darum vielleicht utopischer ist eine Initiative, die auf die Rede des maltesischen Außenministers vor der UN-Generalversammlung 1991 zurückgeht und von der Vision einer Treuhand der UNO für die gesamten natürlichen Ressourcen der Erde, dem „common heritage of mankind" gemäß Res. 2749 der UN-Generalversammlung, geprägt ist.

1. Treuhand für „failed States"

Helman und Ratner haben in einem aufsehenerregenden Artikel Anfang der 90er Jahre unter Eindruck des Friedensabkommens für Kambodscha, das bekanntlich eine UN-Übergangsverwaltung vorsah, das Problem des „failed State" identifiziert.

1443 Jackson, Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World, Cambridge 1990, S. 74

1444 z. B. Stahn, International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead, ZaöRV 2001, S. 114 ff.

Unter einem solchen „failed State" kann man einen Staat wie Kambodscha verstehen, der nach Jahren oder Jahrzehnten des Bürgerkriegs, der Invasion anderer Staaten, der massiven Verletzung von Menschenrechten, der Zerstörung der Infrastruktur des Landes in einen Zustand versetzt wurde, in dem er unfähig ist, seine Geschicke selbst zu lenken.[1445] Helman und Ratner schlagen nun vor, dass „failed States" wie Kambodscha als „newly non-self-governing territories" der UNO unterstellt werden:

> *„It seems appropriate to modernize and reorient U.N. programs to cover the "newly non-self-governing territories"*"[1446]

Wie die sprachliche Anlehnung an Kap. XI der UNO-Charta schon andeutet, soll die Rolle der UNO neben unterstützenden Tätigkeiten in bestimmten Fällen auch eine direkte UN-Treuhandschaft bedeuten, bei der die Organisation selbst das betroffene Gebiet verwaltet. Eine solche „Wiederauferweckung des alten Treuhandsystems, angewendet auf failed States"[1447] soll durch eine Zustimmung des betroffenen Staates gerechtfertigt werden, in extremen Fällen soll darauf auch verzichtet werden.

Den Autoren ist bewusst, dass eine solche Reaktivierung des Treuhandsystems nicht ohne Chartaänderung möglich ist. Dennoch sehen sie die politische Notwendigkeit, das UN-Treuhandsystem nicht auf Gebiete i.S.d. Art. 77 SVN zu begrenzen:

> *„Limiting the U.N.'s conservatorship role to the formal Trust Territories is much like limiting legal guardianship to minors, or bankruptcy to new companies ...*
> *... the U.N. Charter should provide a mechanism for direct international trusteeship.*"[1448]

Helman und Ratner wollen demnach als "first best solution" die Verantwortung für Wiederherstellung der internationalen Sicherheit, die durch „failed States" bedroht ist, im UN-Treuhandrat unter einer revidierten UNO-Charta verankern.

Die „second best solution" sieht den UN-Sicherheitsrat als passendes Organ vor, um „trustees" für „failed States" zu bestimmen.[1449]

Diese Alternative hat sich bei Betrachtung der Lösungsmodelle für durch „failed States" verursachte Krisen in jüngerer Vergangenheit als praktikabler als eine Chartaänderung erwiesen. Der UN-Sicherheitsrat hat im Kosovo, Ost-Timor und Afghanistan mit Auswahl der an der UN-

---

1445 Helman/Ratner, Saving Failed States, Foreign Policy 1992-93 (89), S. 14

1446 Helman/Ratner, Saving Failed States, Foreign Policy 1992-93 (89), S. 15

1447 a. a. O., S. 16

1448 a. a. O., S. 12

1449 a. a. O., S. 19

Mission partizipierenden Staaten gewissermaßen „trustees" im weiteren Sinne bestimmt, so wie Helman und Ratner es schon Anfang der 90er Jahre vorgeschlagen haben. In Anbetracht der Effizienz dieser Praxis des UN-Sicherheitsrates ist wohl in nächster Zeit nicht mit einer Charta-Änderung zur Reaktivierung des UN-Treuhandsystems zu rechnen – es sei denn, die UN-Übergangsverwaltung muss so langwierige und umfangreiche Aufgaben leisten, dass die Einrichtung der intensiveren Treuhand nach Kap. XII der Charta dringend erforderlich erscheint.

2. Treuhand für das „common heritage of mankind"

a) Das Konzept der Treuhand für ein globales Erbe

Der Begriff „common heritage of mankind" stammt aus Res. 2749 der UN-Generalversammlung[1450] und bezeichnet dort das Gebiet des Ozeanbodens. Im UN-Seerechtsübereinkommen von 1982 ist rechtlich festgelegt worden, dass der Ozeanboden „common heritage of mankind" ist und daher von eine internationalen Behörde ausgebeutet wird.[1451] Der Begriff „common heritage of mankind" wird aber auch allgemeiner verwendet für die Vielzahl der natürlichen Ressourcen.

Im Umweltvölkerrecht findet sich eine Vielzahl von Erklärungen, die eine Verantwortung der Menschheit gegenüber natürlichen Ressourcen ausdrücken, z. B. in der Stockholmer Deklaration der UN-Umweltkonferenz von 1972:

> *„Man has a special responsibility to safeguard and wisely manage the heritage of wildlife."*[1452]

Die "Regierungen und Völker" werden aufgefordert, dieser Verantwortung gerecht zu werden.[1453]

In der sog. Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten wird noch klarer die Verantwortlichkeit der Staaten für die Umwelt ausgedrückt:

> *„The protection, preservation and enhancement of the environment for the present and future generations is the responsibility of all States."*[1454]

1450 Vom 17. Dezember 1970.

1451 United Nations Convention on the Law of the Sea of December 10, 1982, UN Doc. A/CONF.62/122, Article 136

1452 Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, UN Doc. A/CONF/48/14/Rev.1., Grundsatz 4

1453 a. a. O., Vorbemerkung 7: "… calls upon Governments and peoples to exert common efforts for the preservation and improvement of the human environment …"

In der sog. Welt-Erhaltungsstrategie von 1980, die das Produkt einer Kooperation des Umweltprogramms der UNO (UNEP) und einigen NGOs ist, wird sogar explizit der Begriff „trustee" gebraucht:

> *„Development and conservation are equally necessary for our survival and for the discharge of our responsibilities as* trustees[1455] *of natural resources for the generations to come."*[1456]

Die zitierten Erklärungen und Beschlüsse dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich entweder um sehr weich formulierte oder aber nicht rechtsverbindliche Deklarationen handelt. Beispielsweise hat die sog. Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten als Resolution der UN-Generalversammlung nur empfehlenden Charakter.

Dennoch wird vereinzelt unter Anführung der zitierten Erklärungen und Beschlüsse behauptet, die Menschheit oder die einzelnen Staaten übten eine Treuhand für ein globales natürliches und kulturelles Erbe aus.

Insbesondere Edith Brown Weiss hat sich als Vertreterin der These vom „planetary trust" hervorgetan. Sie sieht das Verhältnis Mensch/Umwelt als Treuhand für zukünftige Generationen an:

> *„Sustainability is possible only if we look at the Earth and its resources not only as an investment opportunity but as a trust, passed to us by our ancestors, to be enjoyed and passed on to our descendants for their use …*
> *As members of the present generation, we hold the Earth in trust for future generations."*[1457]

Noch konkreter in Bezug auf diese Treuhand für Naturressourcen sind die Vorschläge von Nanda und Ris, die schon 1976 ein Übereinkommen der UNO folgenden Inhalts anregten:

> *„1. Das Anerkenntnis, dass der Nationalstaat, innerhalb dessen Territorium sich Naturbestandteile von überragender Bedeutung befinden, diese als Treuhänder zugunsten der gesamten Menschheit verwaltet."*[1458]

1454 Art. 30 der Res. vom 12.12.1974

1455 Hervorhebung des Autors.

1456 Einführung der World Conservation Strategy, abgedruckt in: Hohmann, Basic Documents of International Environmental Law, London/Dordrecht/Boston 1992, S. 79

1457 Brown Weiss, Intergenerational Equity: A legal framework for global environmental change, in: Brown Weiss (ed.), Environmental Change and International Law, Tokyo 1992, S. 395

1458 Nanda/Ris, The Public Trust Doctrine: A Viable Approach to International Environmental Protection, Ecology Law Quarterly 1976 (5), S. 315, zitiert in: Gebel, Der Treuhandgedanke und die Bewahrung der biologischen Vielfalt, Pforzheim 1998, S. 155

Juristisch ist mit diesem Ansatz jedoch nur wenig anzufangen, da der völkerrechtliche Inhalt „weich" formuliert ist. Es gibt nämlich kein Völkerrechtssubjekt namens „gesamte Menschheit", somit kann strenggenommen zugunsten der „gesamten Menschheit" auch kein Treuhandverhältnis begründet werden.

So erscheinen die Ansätze, die davon ausgehen, dass „die territoriale Souveränität der Staaten über ihre lebenden Umweltressourcen eingeschränkt ist, weil sie diese nur treuhänderisch verwalten",[1459] völkerrechtlich noch wenig gefestigt.

Somit bleibt festzuhalten, dass es sich bei der „Treuhand für das gemeinsame Erbe der Menschheit" eher um ein politisches Prinzip handelt,[1460] das jedoch vom Treuhandgedanken geprägt ist.

b) konkrete institutionelle Reformvorschläge für die UNO

Die erste Initiative zur Wiederbelebung und Reformation des UN-Treuhandrates ging 1991 vom maltesischen Außenminister aus,[1461] der zu diesem Zeitpunkt Präsident der UN-Generalversammlung war.[1462] Konkretisiert wurden die maltesischen Vorschläge in einem Aide-Memoire des maltesischen Außenministeriums an alle UN-Mitgliedstaaten vom 24. Mai 1996.

In besagtem Aide-Memoire wird zunächst die Rolle des UN-Treuhandrates in der Vergangenheit als von „trust and common responsibility" bestimmtes Organ hervorgehoben.[1463] Anschließend wird aus den zuletzt beschlossenen und geänderten prozeduralen Bestimmungen über eine Zusammenkunft des Rates zitiert, die eine solche vorsehen, wenn dies erforderlich sei.[1464] Somit wird klargestellt, dass prozedural keine größeren Schwierigkeiten zu überwinden sind, um den Treuhandrat zu reaktivieren.

Anschließend wird zur revidierten inhaltlichen Rolle des UN-Treuhandrates Stellung genommen. Die essentielle Funktion des UN-Treuhandrates wird als „depository of the principle of trust" gesehen.[1465] Dieses „principle of trust" wird mit dem Konzept des „common heritage of mankind" verbunden:

1459 Gebel, Der Treuhandgedanke und die Bewahrung der biologischen Vielfalt, Pforzheim 1998, S. 154

1460 Gebel spricht auch von „einem sich entwickelnden Prinzip", a. a. O.

1461 Prof. Guido De Marco, Concluding Statement as President of 45-UNGA, 16 Sept. 1991, UN Doc. A/45/PV.82

1462 De Marco/Bartolo, A Second Generation United Nations, London/New York 1997, S. 69, n. 1

1463 Aide-Memoire, para. 14

1464 vgl. Res. T/RES/2200 (LXI), vom 25. Mai 1994

1465 Aide-Memoire, para. 23

> *„... The principle of trust is the keystone on which the concept of common heritage rests. Since then the principle of trust has been incorporated in other concepts in a number of conventions and agreements."*[1466]

Durch diese Verbindung von „trust" mit „common heritage of mankind" wird der Aufgabenbereich des UN-Treuhandrates wesentlich erweitert, da er dann auch sachlich für die Umsetzung der Konventionen, welche die Bewahrung des „common heritage of mankind" zum Inhalt haben, z. B. die Biodiversitätskonvention, verantwortlich wäre.

Zusätzlich soll dem revidierten UN-Treuhandrat auch eine Koordinationsfunktion für die Implementationsorgane der verschiedenen Konventionen, die sich mit dem „common heritage of mankind" befassen, zukommen. Als Verantwortlicher für „trust" im allgemeinen soll der Treuhandrat „focal point for such coordination" sein.[1467]

Zusammenfassend kann man sagen, dass durch den maltesischen Vorschlag der Aufgabenbereich eines reformierten UN-Treuhandrates wesentlich erweitert wäre, namentlich, dass er Verantwortung für die Bewahrung des „common heritage of mankind" tragen und koordinieren würde. Jedoch ist die Ausformulierung dieses Vorschlages eher allgemein gehalten und bietet daher Raum für verschiedenartige Umsetzungen des Konzepts.

Elisabeth Mann Borgese, die Tochter Thomas Manns, hat 1995 den maltesischen Vorschlag aufgegriffen und weiter konkretisiert. Ergebnis ist ein Entwurf für einen revidierten Artikel 88 der UNO-Charta in Bezug auf die Aufgaben des „Neuen Treuhandrates":

> *„Article 88*
> *The Trusteeship Council shall hold in sacred trust the Principle of the Common Heritage of Mankind. It shall monitor compliance with this principle in accordance with international law, in Ocean Space, Outer Space, the atmosphere as well as Antarctica and report any infringement thereof to the General Assembly and/or CCSSD. It shall deliberate on its wider application to matters of common concern affecting comprehensive security and sustainable development and the dignity of human life, and make its recommendations to the authorities and institutions concerned. The Trusteeship Council shall act as the conscience of the United Nations and the guardian for future generations."*[1468]

Dieser Entwurf eines reformierten UN-Treuhandrates scheint juristisch nicht sehr ausgefeilt. Die Passage „it shall deliberate" macht nicht deutlich, ob der neue Treuhandrat in diesem Bereich unzweideutig kompetent sein soll oder nicht. Außerdem ist der letzte Satz „The Trusteeship Council shall

---

1466 Aide-Memoire, para. 23

1467 Aide-Memoire, para. 29

1468 Borgese, Ocean Governance and the United Nations, Dalhousie 1995, S. 240

act as the conscience of the United Nations and the guardian for future generations" juristisch unklar, da der Begriff "conscience" jedenfalls als juristischer Fachausdruck unbekannt ist.

Dennoch mangelt es nicht an einer nicht unbedeutenden Zahl inhaltlich ähnlicher Vorschläge, z. B. von Guido De Marco und Michael Bartolo:

> *„We suggest that the Trusteeship Council should hold in trust for humanity its common heritage and its common concerns: the environment; the protection of the extra-territorial zones and the resources of the sea and the sea-bed; the climate and the rights of future generations, as well as the rights of peoples in situations where there has been a complete breakdown of the State."*[1469]

Im Kontrast zu diesem doch sehr weitgehenden Vorschlag, der dem Treuhandrat die Kompetenz für unzählige große Probleme dieser Welt zubilligt, gibt es auch moderatere Reformationsansätze, z. B. von Erskine Childers und U. Urquhart:

> *„Initially by its powers under Art. 22, and in the next Charter revision process by amendment of Chapters XII and XIII to reformulate the Trusteeship Council, the General Assembly should establish a United Nations Council on Diversity, Representation and Governance."*[1470]

Ein weiterer weitgehender, aber sehr allgemein gehaltener Vorschlag zur Reaktivierung des UN-Treuhandrates stammt von der sog. Commission on Global Governance:

> *„The Trusteeship Council should be given a new mandate over the global commons in the context of concern for the security of the planet."*[1471]

In Ergänzung zu diesem eher unscharfen Entwurf der „Commission on Global Governance" hat Elisabeth Mann Borgese, deren Entwurf eines revidierten Kapitels XII der UNO-Charta hier schon teilweise dargestellt worden ist, ihr Konzept eines neuen Treuhandrates 1998 noch weiter verfeinert.

Der neue Treuhandrat soll 53 Mitglieder haben, die alle Regionen der Erde gleichermaßen repräsentieren.[1472] In Anlehnung an den alten Art. 87

1469 De Marco/Bartolo, A Second Generation United Nations, London/New York 1997, S. 70

1470 Childers/Urquhart, Renewing the United Nations System, Uppsala 1994, S. 201-202

1471 Commission on Global Governance, A Call to Action – Summary of Our Global Neighbourhood, Genf 1995, S. 15

1472 Borgese, The oceanic circle: Governing the seas as a global resource, Tokyo/New York/Paris 1998, S. 164 ff.

der Charta ist es Aufgabe des neuen Treuhandrates, Berichte von UNO-Mitgliedern und UNO-Organen zu prüfen, weiter Petitionen anzunehmen und zu prüfen, sowie periodische Besuche in denjenigen Gebieten zu unternehmen, die verdächtigt werden, ihren Verpflichtungen gegenüber den „global commons" nicht angemessen nachzukommen.

Wie man sieht, gibt es eine ganze Reihe von teils detailliert durchdachten, stellenweise aber auch utopisch anmutenden Vorschlägen zur Reform des UN-Treuhandrates. Zu fragen ist nun, wie politisch realistisch diese Ansätze sind, d. h. ob die entscheidenden Stellen innerhalb der UNO Vorschläge zur Reform des Treuhandrates auch ernst nehmen und thematisieren.

Die oben angesprochenen Vorschläge fanden jahrelang keine Beachtung bis schließlich UN-Generalsekretär Annan 1997 in seinem Bericht an die Generalversammlung[1473] unter dem Titel „Renewing the United Nations: A Programme for Reform" mit dem Sub-Titel „A new concept of trusteeship" Überlegungen zur Einsetzung des Treuhandrates als zuständiges Organ für die Bewahrung der „global commons" angestellt hat:

> *„Member States appear to have decided to retain the Trusteeship Council. The Secretary-General proposes therefore that it be reconstituted as the forum through which Member States exercise their collective trusteeship for the integrity of the global environment and common areas such as the oceans, atmosphere and outer space."*[1474]

Ob mit diesem Bericht die Vorschläge zur Reaktivierung des UN-Treuhandrates wirklich "from the realm of Utopia, which could be conveniently ignored, to the realm of politics"[1475] gelangt sind, kann bezweifelt werden. Von dem zitierten Bericht des Generalsekretärs ausgenommen, ist die Reform des UN-Treuhandrates zur Zeit nicht dringliches Thema auf der Agenda der UNO.

c) Fazit

Im Bereich des Umweltvölkerrechts und in der Frage der sog. failed States wird immer wieder die Frage nach einem treuhänderischen Handeln aufgeworfen, was zu einer Vielzahl von Vorschlägen bezüglich einer Reform des seit 1994 inaktiven UN-Treuhandrates geführt hat. Die meisten dieser Vorschläge sind jedoch „weich" formuliert und eher als Konzeptpapiere denn als völkerrechtliche Vertragsentwürfe anzusehen. Daher sind diese Vorschläge zur Zeit noch nicht auf solch intensive Resonanz gestoßen, dass man ihre baldige Umsetzung erwarten könnte.

1473 UN Doc. A/51/950 vom 14. Juli 1997

1474 Siehe UN Doc. A/51/950, para. 85

1475 Borgese, The oceanic circle, Tokyo/New York/Paris 1998, S. 166

VII. Weitere Kategorisierungen und Vorschläge bezüglich einer „modernen Treuhand“

1. Das Konzept des „modernen Protektorats“

Pugh hat bei seiner Untersuchung der Fälle Bosnien-Herzegovina und Kosovo die Kategorie des „protectorate“ oder der „protectorate democracy“ entwickelt.[1476] Charakteristisch für diese „protectorates“ ist, dass „executive management“ von außenstehenden Akteuren wahrgenommen wird, in concreto das „Office of the UN Secretary-General's High Representative“ (OHR) und die „Organisation for Security and Cooperation in Europe“ (OSCE). Die Verwendung des Ausdrucks „protectorate“ in Anführungszeichen erklärt sich daher, dass es sich formal zwar nicht um ein Protektorat handelt, wohl aber durch die weitgehende Einwirkung fremder Mächte das Erscheinungsbild eines Protektorats erfüllt ist. Man kann davon sprechen, dass es sich bei Bosnien und Kosovo um indirekte Machtausübung der in Europa dominanten Staaten handelt, da nationale Interessen in intergouvernementalen Einrichtungen durchgesetzt werden.[1477]

Sehr aufschlussreich ist auch der von Pugh angestellte Vergleich mit den Mandats- und Treuhandgebieten. Pugh stellt korrekt fest, dass es sich bei den Mandats- und Treuhandgebieten um „colonies in all but name“ handelte, da die Einflussmöglichkeiten von Völkerbund und UNO vernachlässigbar waren und außerdem die Gebiete meist auch wie abhängige Gebiete verwaltet und genutzt wurden, z. B. Palau als militärischer Stützpunkt der USA.[1478] Im Vergleich mit Bosnien-Herzegovina und Kosovo werden jedoch zwei Unterschiede festgestellt.

Erstens handelt es sich bei Bosnien-Herzegovina nach dem Friedensabkommen formal um einen unabhängigen Staat, das Kosovo ist ebenfalls formal Teil der Bundesrepublik Jugoslawien. Dagegen konnten die Mandats- und Treuhandgebiete erst nach Einverständnis und Abzug der Verwaltungsmacht Unabhängigkeit erlangen.

Zweitens hat in den Fällen Bosniens und Kosovos keine formelle Übertragung der Hoheitsgewalt auf einen bestimmten Staat stattgefunden, so dass Europas Hegemonialmächte indirekt über internationale Institutionen Einfluss nehmen müssen. Dagegen war bei den Mandats- und Treuhandgebieten durch die Abtretungsverträge und die jeweiligen Bestimmungen der Mandats- bzw. Treuhandabkommen klar, welchem Staat die Verwaltung des betroffenen Gebietes zustand.

Somit ist die Kategorisierung von Fällen wie Bosnien und Kosovo als „protectorate“ ebenso überzeugend wie die vielfach vorgenommene Einordnung als „trust“ oder „trusteeship“.

1476 Pugh, „Protectorate Democracy“ in south-east Europe, Copenhagen 2000, S. 1 ff.

1477 Pugh, a. a. O., S. 3

1478 Pugh, „Protectorate democracy“ in south-east Europe, Copenhagen 2000, S. 2 ff.

Außerdem macht die Kategorisierung als „protectorate" auch die negativen Aspekte des Engagements des Westens auf dem Balkan deutlich, da der Begriff „protectorate" im Gegensatz zu „trust" teilweise negativ besetzt ist. Kritik an der Intervention auf dem Balkan ist nämlich insoweit angebracht, als besonders die NATO nicht unbedingt altruistische Ziele verfolgt hat, sondern wohl hauptsächlich an einer Erweiterung ihres Einflusses in der Region interessiert war.[1479]

2. "Rekolonialisierung"

Ein eher unkonventionell anmutender Vorschlag in Bezug auf ein „revival" treuhänderischer Verwaltung ist es, Afrika zu „rekolonialisieren". Dieser auf den ersten Blick rückschrittlich erscheinende Ansatz wird angesichts der vielen staatlichen und ökonomischen Krisenherde auf dem afrikanischen Kontinent aber vor allem von Afrikanern selbst, wie z. B. Ali Mazrui, kenianischer Historiker und Vorsitzender der Albert-Schweitzer-Gesellschaft, artikuliert:

> *„... the successive collapse of the state in one African country after another during the 1990s suggests a once unthinkable solution: re-colonization."*[1480]

Unter den Befürwortern einer Rekolonialisierung Afrikas ist unter anderen auch der bekannte Journalist William Pfaff zu nennen.[1481]

Durchaus konkrete Vorstellungen, wie eine solche Rekolonialisierung durchgeführt werden könnte, stammen von dem kenianischen Historiker Mazrui.

Mazrui möchte prinzipiell das alte Mandats- bzw. Treuhandsystem reaktivieren, nur mit dem Unterschied, dass diesmal führende afrikanische Staaten zu Verwaltungsmächten bestimmt werden sollen.[1482] Unterstützung soll durch einen Rat führender afrikanischer Staaten mit der Kompetenz zum Einsatz einer gemeinsamen Peace-Keeping-Armee in Konfliktgebieten erfolgen.

Dagegen sieht Pfaff die Europäischen Staaten wegen ihrer Erfahrungen als Kolonialmächte und auch wegen des Know-Hows europäischer Hilfsorganisationen als besonders geeignet für die Rolle der in der Rekolonialisierung führenden Staaten an. Außerdem führt Pfaff an, dass Europa von den katastrophalen Verhältnissen in Afrika durch die enormen Flüchtlings-

---

1479 vgl. Chomsky, The New Military Humanitarianism: Lessons from Kosovo, London/New York 2000

1480 Mazrui, Pan-Africanism: from poetry to power, Issue 23, (1995), S. 36, zitiert in: Shaw/Adibe, Africa and Global Developments in the 21st Century, International Journal 1995 (51), S. 9

1481 Paff, A New Colonialism? Europe must go back into Africa, Foreign Affairs 1995 (74), S. 2 ff.

1482 Mazruis Vorschläg sind dargestellt in Pfaff, a. a. O.; vgl. auch Mazrui, Decaying Parts of Africa Need Benign Colonization, International Herald Tribune vom 4. August 1994.

ströme besonders betroffen sei und es daher angemessen erscheine, die europäischen Staaten in die Pflicht zu nehmen.[1483]

Die Akzeptanz der Vorschläge zur Rekolonialisierung wird zwar als gering eingeschätzt, aber als einzig sinnvolle Alternative angesehen. Somit wird den Ansätzen der UNO, in Bürgerkriegsgebieten unter Autorität des UN-Sicherheitsrates staatsbildende Aufgaben zu übernehmen, wie z. B. in Bosnien-Herzegovina, ein mangelhaftes Zeugnis ausgestellt.[1484]

Auch wenn die Idee eines „disinterested neo-colonialism"[1485] unter den afrikanischen Staaten wohl nicht viel Zuspruch finden wird, so sind doch einige Aspekte dieses Ansatzes beachtenswert, namentlich dass die ehemaligen Kolonialmächte Europas historische Verantwortung für die ehemaligen Kolonien tragen und daher einem verstärktem Engagement zur Verbesserung der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen Afrikas nicht abgeneigt sein sollten.

VIII. Die konkrete Zukunft der „Neuen Treuhand": Treuhand für „Palästina"?

Die jüngsten Anstrengungen der USA, im Irak unter „American tutelage" ein demokratisches Regime zu etablieren, haben den arabisch-israelischen Konflikt, der schon seit Gründung des Staates Israel für Leid und kriegerische Auseinandersetzungen im Nahen Osten gesorgt hat, wieder verstärkt in den Blickpunkt der Weltöffentlichkeit gerückt. Bekanntlich ist mit der „Road Map for Peace" ein weiterer ambitionierter Versuch –diesmal durch das sog. Quartett, bestehend aus UNO, Russland, EU und USA – unternommen worden, diesen Konflikt endlich zu lösen. Dass dieser Versuch erfolgreicher sein wird als die früheren Versuche, z. B. die Abkommen von Oslo, der Tenet-Waffenstillstandsplan oder die Mitchell-Empfehlungen, scheint illusorisch.

Nachdem herkömmliche Strategien, diesen Konflikt zu lösen, beispielsweise direkte Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien, wenig erfolgreich waren, scheint die Gelegenheit günstig für unkonventionelle Vorschläge. Ein solcher stammt von Martin Indyk, der eine Treuhand für einen in Entstehung begriffenen palästinensischen Staat einrichten möchte, und zwar mit den USA als Verwaltungsmacht:

1483 Pfaff, Europe must go back into Africa, Foreign Affairs 1995 (74), S. 5

1484 a. a. O.

1485 Pfaff, S. 2

„... today's circumstances would require the United States to lead an international push to create a trusteeship for Palestine."[1486]

Angeblich soll dadurch, dass die Treuhand von den USA angeführt werde, diese für Israel akzeptabel sein.[1487] Mit dieser Annahme dürften die israelisch-amerikanischen Beziehungen wohl überbewertet werden, bedenkt man mehrere Vorfälle in der Vergangenheit, in denen Israel von den USA unter Druck gesetzt wurde und darüber äußerst verstimmt war.[1488]

Jedoch ist die von Indyk angestellt Situtionsanalyse in der Beziehung korrekt, dass die derzeit existierenden Konfliktlösungsstrategien unzureichend sind. Zur Zeit existiert auf palästinensischer Seit keine glaubwürdige Institution, die willens oder in der Lage wäre, wirksam die gegen Israel verübten Terroranschläge zu unterbinden. Aus diesem Grunde wird die israelische Armee auch nicht dauerhaft aus palästinensisch-kontrollierten Gebieten abziehen oder gar militärische Aktionen gegen Hamas oder den Islamischen Jihad unterlassen wollen.

Die Lösung für diesen circulus vitiosus sieht Indyk in der Einrichtung einer US-geführten Treuhand, möglichst legitimiert durch Beschluss des UN-Sicherheitsrates.[1489] Im Rahmen dieser Treuhand sollen für die Palästinenser demokratische Institutionen, inklusive einer Verfassung, einer unabhängigen Justiz und freien Wahlen geschaffen werden. Im Gegenzug sollen die Palästinenser bei Erreichung dieser Ziele quasi als Belohnung einen unabhängigen Staat Palästina erhalten.

Bei der konkreten Umsetzung der Treuhand sollen Spezialeinheiten der USA, sowie im nordirischen Straßenkampf erprobte Einheiten der Briten helfen, effektiv gegen den Terrorismus vorzugehen. Fraglich ist, ob diese Spezialeinheiten, die wohl nicht fließend arabisch sprechen, in der Bekämpfung des palästinensischen Terrorismus ebenso erfolgreich sein werden, wie der israelische Shin-Bet-Dienst. Bedenkt man, dass die vielgerühmten US-amerikanischen Spezialeinheiten nicht einmal in der Lage waren, Osama Bin Laden zu finden, dürfte man an dieser Stelle berechtigte Zweifel einbringen.

Außerdem scheint Indyks Einschätzung in Bezug auf das Konzept der Neuen Treuhand insgesamt zu optimistisch. So bezeichnet er die „Neue Treuhand" im Kosovo als erfolgreich, („to good effect")[1490] obwohl dort Terroranschläge gegen die Minderheit der Serben oder der Roma an der Tagesordnung sind und die verschiedenen Volksgruppen wohl kaum eine

---

1486 Indyk, A Trusteeship for Palestine?, Foreign Affairs Mai/Juni 2003, S. 53

1487 a. a. O., S. 55

1488 z. B. die Belagerung von Arafat in Ramallah, die auf US-amerikanischen Druck abgebrochen werden musste oder die von den USA erzwungene Räumung israelischer Siedlungsposten.

1489 Indyk, a. a. O., S. 55

1490 Indyk, a. a. O., S. 54

echte Versöhnung erreicht haben. Ziehen die UN-geführten Truppen wieder ab, dürfte die Situation nicht wesentlich friedlicher als vor Eingreifen der UNO sein.

Es dürfte auch zu bezweifeln sein, dass Israel das Risiko eingehen möchte, nach der von Indyk veranschlagten Befristung der Treuhand auf 3 Jahre eine unabhängigen palästinensischen Staat akzeptieren zu müssen, der Israel ebenso feindlich gesinnt ist wie momentan die Palästinensergebiete.

Außerdem ist fraglich, ob die Errichtung eines palästinensischen Staates überhaupt gerecht wäre. Aus historischer und völkerrechtlicher Sicht scheint es nach den zuvor in dieser Arbeit getroffenen Ausführungen eher angemessen, die in Rede stehenden Gebiete Judäa und Samaria als Teil Israels anzusehen. Andernfalls würde der palästinensische Terrorismus im Endeffekt sein Ziel, einen unabhängigen Staat, erreichen, was sicher kein positives Signal an terroristische Bewegungen insgesamt wäre. Dann wäre es auch legitim, den Forderungen der ETA in Spanien und denen der IRA in Großbritannien nachzugeben, eine Sichtweise, die Tony Blair wohl sicherlich nicht teilen würde.

Jedenfalls ist Indyk selbst skeptisch hinsichtlich der praktischen Umsetzung seines Vorschlags. Er befürchtet, nicht ganz zu Unrecht, dass amerikanische Truppen in den Palästinensergebieten selbst als „Ungläubige" zur Zielscheibe von Terroristen werden.[1491] Außerdem verweist er auf die negativen Erfahrungen, welche die USA mit einer zu engen Verwicklung in den arabisch-israelischen Konflikt gemacht haben, nämlich der Anschlag der Hisbollah im Oktober 1983 gegen amerikanische Marines in Beirut mit 241 Opfern auf amerikanischer Seite.

Jedoch ist Indyk in dem Punkt recht zu geben, dass die chaotischen Verhältnisse in den Palästinensergebieten das Eingreifen durch eine ordnende Macht i. S. e. Treuhandverhältnisses nahe legen. Ob das Ziel eines solchen Eingreifens zwangsläufig ein palästinensischer Staat sein sollte, scheint überdenkenswert, zumal eine Unabhängigkeit des Kosovo ja auch nicht vorgesehen ist.

Indyks Überlegungen zeigen aber insbesondere, dass der Treuhandgedanke auch bei ganz aktuellen Konflikten wie dem Nahostkonflikt in Form der „Neuen Treuhand" eine Überlegung wert ist.

IX. Abschließende Beurteilung

Nach dem Ende des Kalten Krieges durch den Zusammenbruch der Sowjetunion kann man verstärkt eine Tendenz der NATO zu militärischen Interventionen in ehemaligen Gebieten des Ostblocks beobachten. Besonders deutlich wird dies bei den Luftschlägen gegen serbische Stellungen in

[1491] **Indyk**, a. a. O., S. 59

Bosnien und im Kosovo. Anschließend an diese militärischen Interventionen sind zivile Interventionen zu beobachten, nämlich in Form der Oktroyierung einer internationalen Übergangsverwaltung, entweder „legitimiert" durch Beschluss des UN-Sicherheitsrates oder durch „Friedensvertrag". Wie Pugh feststellt, kann man darin Aspekte eines „Protektorats" sehen, da bestimmte Hegemonialmächte die zur Verwaltung zuständigen internationalen Institutionen dominieren.[1492]

Ebenso überzeugend kann man in diesem neuen Phänomen der UN-Übergangsverwaltungen in Bürgerkriegsgebieten eine „Neue Treuhand"[1493] oder „the beginning of a new form of internationally authorized transitional governance, a modern type of trusteeship" erkennen.[1494]

Die Untersuchung der Vielzahl der Fälle, die in diese Kategorie der „Neuen Treuhand" fallen, hat allerdings auch gezeigt, dass sich diese Fälle strukturell im einzelnen oft erheblich voneinander unterscheiden, weshalb man auch von einer inhomogenen Kategorie der „Neuen Treuhand" sprechen kann.

Der konkrete Vergleich von „alter" und „Neuer Treuhand" ergab, dass in den meisten Fällen der „Neuen Treuhand" der Schwerpunkt eher im Einsatz militärischer denn ziviler Kräfte lag, während bei der „alten Treuhand" der Einsatz ziviler Kräfte größeres Gewicht hatte.

Wichtig ist auch, das Phänomen der „Neuen Treuhand" nicht nur positiv darzustellen, sondern auch die kritikwürdigen Hintergründe dieser Interventionen anzusprechen. So hat Noam Chomsky den doppelten Standard des Westens bloßgestellt durch die Beobachtung, dass die Situation im Kosovo an sich nicht die Bombardierung der Infrastruktur Serbiens erforderlich machte, während in Ost-Timor einem voraussehbaren Massaker, an dem der Westen durch Aufrüstung und Unterstützung des Aggressors Indonesien mitschuldig geworden ist, tatenlos zugesehen worden ist.[1495]

Sehr vielfältig und oftmals unkonventionell sind auch die Vorschläge bezüglich einer Reaktivierung oder Reformation des UN-Treuhandrates. Diskussionswürdig erscheint der Vorschlag von Helman und Ratner, die sog. „failed States" der Kompetenz des Treuhandrates zu unterstellen,[1496] wenngleich dies wohl nicht ohne Änderung der Charta möglich sein wird.

Weit utopischer dagegen scheinen die Vorschläge aus umweltvölkerrechtlicher Perspektive, den Treuhandrat zum Wächter für die „global

1492 Pugh, „Protectorate democracy" in south-east Europe, Copenhagen 2000, S. 3

1493 Z. B. Hufnagel, UN-Friedensoperationen der zweiten Generation, Vom Puffer zur Neuen Treuhand, Berlin 1996

1494 Stahn, International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead, ZaöRV 2001, S. 114

1495 Chomsky, A New Generation Draws the Line, Kosovo, East Timor and the Standards of the West, London/New York 2000

1496 Helman/Ratner, Saving Failed States, Foreign Policy 1992-93 (89), S. 3 ff.

commons“ zu machen. Obwohl der UN-Generalsekretär bereits positiv zu solchen Vorschlägen Stellung genommen hat,[1497] dürfte es kaum vorstellbar sein, dass Staaten, die sich standhaft weigern, ihre Emissionen zu senken, einem Organ der UNO die Überwachungskompetenz in Bezug auf die Bewahrung der eigenen natürlichen Ressourcen einräumen wollen.

Bemerkenswert sind auch Vorschläge zu einer „Rekolonialisierung“ Afrikas. Dass dies sogar teilweise von Afrikanern selbst überlegt wird,[1498] zeigt, dass der radikale Kurs der UN-Generalversammlung in den 60er Jahren mit dem Ziel einer möglichst raschen Dekolonialisierung verfehlt war.

Die in diesem Teil dargestellte Diskussion im Zusammenhang mit der Zukunft der völkerrechtlichen Treuhand macht auch deutlich, dass der Gedanke treuhänderischer Verwaltung wie schon bei den Überlegungen De Victorias zur Behandlung der Indianer auch bei den aktuellen Brennpunkten der modernen Zeit eine bedeutende Rolle spielt. Dies zeigen insbesondere aktuelle Überlegungen, die Palästinensergebiete in Israel einer US-amerikanisch geführten Treuhand zu unterstellen.

[1497] vgl. UN Doc. A/51/950 vom 14. Juli 1997

[1498] Mazrui, Decaying Parts of Africa Need Benign Colonization, International Herald Tribune, August 4, 1994

Copyrighted material

Abschließende Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Im historischen Teil dieser Arbeit wurde deutlich, auf welche mannigfaltigen Einflüsse, ob herausragende Einzelpersonen wie Wilson und Smuts oder gesellschaftliche Strömungen, das Rechtsinstitut des völkerrechtlichen Mandats bzw. der Treuhand zurückgeht. Dies trifft ebenfalls auf die Ideengeschichte zu, die angefangen bei der Spanischen Schule in der Zeit des Kolombus über den „Vater der Konservativen" Edmund Burke bis hin zur Anti-Sklaverei-Bewegung, ein breites Spektrum unterschiedlicher Einflüsse und Ansätze umfasst.

Bezüglich der rechtlichen Ausgestaltung von Mandats- und Treuhandsystem muss man die grundlegenden Gegebenheiten hinreichend berücksichtigen, namentlich die Zession der betroffenen Gebiete der Kriegsverlierer an die Sieger, die anschließend oder bereits zuvor die Verwaltung der Gebiete unter sich aufgeteilt haben. Diese sowohl für das Mandats- als auch das Treuhandsystem gleiche Voraussetzung macht, neben anderen Hinweisen, die Souveränität der „Verwaltungsmächte" über die verwalteten Gebiete deutlich und legt damit eine Einordnung der Mandats- und Treuhandgebiete als „abhängige Gebiete" nahe. Weitere rechtliche Fragestellungen wie z. B. der umstrittene Status der C-Mandats sind unter Einbeziehung dieser Prämisse eindeutig lösbar.

Im zweiten Teil dieser Arbeit über die Analyse von völkerrechtlichen Problemen in ehemaligen Mandats- oder Treuhandgebieten, die Gegenwartsbezug haben, sticht besonders der Fall Südwestafrikas heraus. Dieser zeigt, wie bestimmte rechtliche und historische Grundlagen wie die Souveränität der „Verwaltungsmächte" über die Gebiete ignoriert wurden, um eine bestimmte politische Linie zu verfolgen, namentlich die Anti-Apartheidspolitik der UNO. Um diese durchzusetzen, ist die UNO bereit gewesen, das Völkerrecht überzustrapazieren, insbesondere durch den Entzug des Südwestafrika-Mandats durch die UN-Generalversammlung, der ultra vires war, und die nachfolgende Bestätigung durch den IGH, die auch aus prozessrechtlicher Sicht bedenklich war.

Im Falle Israels wird deutlich, dass die Beurteilung aktueller Fragen wie z. B. der Status „besetzter Gebiete" oder die Selbstbestimmungsproblematik mit der Historie des Palästina-Mandats eng verwoben ist. Dabei ist erschreckend, wie in der aktuellen Diskussion teilweise historische und rechtliche Fakten außer acht gelassen werden, um eine bestimmte politische Richtung zu propagieren.

Der Fall Naurus ist aus mehreren Gründen von Bedeutung für diesen Teil der Arbeit. Einmal zeigt die Historie der Insel, dass die Mandats- und Treuhandgebiete nicht nur rechtlich sondern auch tatsächlich wie abhängige Gebiete behandelt wurden. Von großem Interesse ist daher auch die rechtliche Kampagne des mittlerweile unabhängigen Nauru wegen Verletzung des „sacred trust of civilization" u. a. vor dem IGH gewesen, die offensichtlich Schule gemacht hat, bedenkt man die aktuellen Bestrebungen afrikanischer Staaten zur Wiedergutmachung kolonialen Unrechts.

Der dritte Teil dieser Arbeit befasst sich mit der Vielzahl an Fällen, in denen UNO oder NATO in Bürgerkriegsgebieten militärisch interveniert haben und anschließend eine „treuhänderische" Verwaltung übernommen wurde.

Diese Fälle, in denen die UNO mehr oder weniger intensiv Verwaltungsaufgaben übernommen hat, lassen sich treffend in die Kategorie „Neue Treuhand" einordnen, wobei die Ausgestaltung dieser UN-Verwaltung von Fall zu Fall stark variieren kann: Sie kann nur auf sehr kurze Dauer, z. B. 6 Monate, bemessen oder längerfristig orientiert sein, wie z. B. im Kosovo. Auch kann der Einsatz ziviler Kräfte gering sein wie in Afghanistan oder, wie in Ost-Timor, genauso umfangreich wie bei der „alten Treuhand", nämlich die Ausübung aller drei Staatsgewalten.

Endlich wurde noch auf Reformansätze in Bezug auf das UN-Treuhandsystem eingegangen. Ein Vorschlag sieht vor, ohne Änderung der Charta den Treuhandrat zu einem „international clearinghouse for self-determination" zu machen. Dem steht jedoch wohl Art. 78 SVN entgegen, nach dem UNO-Mitglieder nicht mehr dem Treuhandsystem unterstellt werden können, wobei eine Einbeziehung von Teilen eines UNO-Mitglieds jedenfalls dem Wortlaut nach möglich wäre.

Weiter existieren noch eher visionär erscheinende Vorschläge, das „common heritage of mankind", also alle wesentlichen natürlichen Ressourcen, einem reformierten Treuhandrat zu unterstellen. Die Praktikabilität und politische Durchsetzbarkeit solcher Vorschläge scheint jedoch momentan noch gering.

Schließlich ist für den afrikanischen Kontinent auch von afrikanischen Autoren der Ruf nach „Rekolonialisierung" laut geworden. Dieser Vorschlag scheint auf den ersten Blick rückschrittlich zu sein; jedoch ist auch zu sehen, dass derzeit kein Ansatz, die vielen Probleme des afrikanischen Kontinents umfassend und nachhaltig zu lösen, existiert.

Als ein wesentliches Ergebnis dieser Dissertation könnte man thesenartig die Erkenntnis sehen, dass die historischen und rechtlichen Grundlagen des Mandats- und Treuhandsystems und einzelner Gebiete dieser Systeme häufig falsch beurteilt werden und es daher zu wenig überzeugenden Beurteilungen von Problemfällen kommt. Dies trifft insbesondere auf den Fall Südwestafrika, aber auch auf den arabisch-israelischen Konflikt zu.

Insgesamt ist besonders bemerkenswert, welch bedeutende Rolle der Treuhandgedanke allgemein geschichtlich und speziell auch im Völkerrechts spielt. Der Treuhandgedanke ist schon im römischen Rechts zu finden und hat, angefangen mit Franciscus de Victoria, auch im Völkerrecht Einzug gehalten, mit dem Ergebnis des Mandatssystems des Völkerbundes und des Treuhandsystems der UNO. In der Ausprägung der „Neuen Treuhand" findet der Treuhandgedanke auch Anwendung auf ganz aktuelle Probleme des Völkerrechts.

Copyrighted material

Literaturverzeichnis

Abendroth, Wolfgang: Die völkerrechtliche Stellung der B- und C-Mandate, (Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht mit Einschluss des Völkerrechts, Heft 54), Breslau 1936

Al-Qasem, Anis: The Draft Basic Law for the Palestinian National Authority during the Transitional Period, in: Cotran, Eugene/Mallat, Chibli (Ed.), The Arab-Israeli Accords: Legal Perspectives, London 1996, S. 101-137

Arangio-Ruiz, Gaetano: The "Federal Analogy" and the UN Charter Interpretation: A Crucial Issue, EJIL 1997 (No.1), S. 1-28

Ayling, Stanley: Edmund Burke, His Life and Opinions, London 1988

Barmwoldt, Joachim: Afrikaner fordern Entschädigung, Die Welt vom 11.1.2000, URL: http://www.diewelt.de/daten/2000/01/11/0111au146497.htx

Bartl, Jürgen: Die humanitäre Intervention durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im „Failed State": das Beispiel Somalia, (Schriften zum Staats- und Völkerrecht, Bd. 82), Frankfurt am Main 1999

Baty, T.: Protectorates and Mandates, BYBIL 1921-22, S. 109-121

Bearden, Milton: Afghanistan, Graveyard of Empires, Foreign Affairs 2001 (80), S. 17-30

Beck, Raimund: Die Internationalisierung von Territorien, Stuttgart 1962

Benedek, Wolfgang: Northern Cameroons Case, in: Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law (fortan EPIL), Bd. I-IV, Amsterdam u. a. 1992-1997, Bd. III, S. 660-662

Bentwich, Norman: The Mandates System, London/New York/Toronto, 1930
—: The Legal Administration of Palestine under the British Military Occupation, BYBIL 1920-21, S. 139-148
—: Mandated Territories: Palestine and Mesopotamia (Iraq), BYBIL 1921-22, S. 48-56
—: Le Système des Mandats, RdC 1929 IV, S. 119-180
—: The Mandate for Transjordan, BYBIL 1929 (10), S. 212-213
—: Nationality in Mandated Territories detached from Turkey, BYBIL 1926 (VII), S. 97-109
—: The Mandate for Palestine, BYBIL 1929 (X), S. 137-143

Bernhardt, Rudolf: Homogenität, Kontinuität und Dissonanzen in der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs, ZaöRV 1973 (33), S. 1-37

Bindschedler-Robert, D.: Korea, EPIL, Bd. III, S. 86-93

Bisschop, W. R.: The Saar Controversy, The Grotius Society Publications No. 2, New York 1923

Bleckmann, Albert: Das französische Kolonialreich und die Gründung neuer Staaten, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 50, Köln/Berlin 1969

Blum, Yehuda Z.: Eroding the United Nations Charter, Dordrecht/Boston/London 1993

—: Historic Titles in International Law, The Hague 1965

—: The Missing Revisioner: Reflections on the Status of Judea and Samaria, Israel Law Review 1968, S. 279-301

Blumenwitz, Dieter: Einführung in das anglo-amerikanische Recht, 6. Aufl., München 1998

Boley, G. E. Saigbe: Liberia: The Rise and Fall of the First Republic, London and Basingstoke 1983

Boothby, Derek: The UNTAES Experience: Weapons Buy-Back in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium (Croatia), Internationales Konversionszentrum Bonn, Brief 12, Oktober 1998

Boutros-Ghali, B.: An Agenda for Peace, New York 1992

Borgese, Elisabeth M.: The oceanic circle: Governing the seas as a global resource, Tokyo/New York/Paris 1998

—: Ocean Governance and the United Nations, Dalhousie 1995

Boyle, F.: The Creation of the State of Palestine, EJIL 1 (1990), S. 301-307

Briggs, Herbert W.: The Law of Nations, 2nd ed., London 1953

Brockhaus: Brockhaus Enzyklopaedie, ab 18. Aufl., Der Große Brockhaus, Wiesbaden 1977-1982

Brown Weiss, Edith: Intergenerational Equity: A legal framework for global environmental change, in: Brown Weiss (Ed.), Environmental Change and International Law, New Challenges and Dimensions, Tokyo 1992, S. 385-412

Brownlie, Ian: Principles of Public International Law, 4th edition, Oxford 1990

Butler, Nicholas Murray: The International Mind: An Argument for the Judicial Settlement of International Disputes, New York 1912

Byrnes, James Francis: Speaking Frankly, New York 1947

Caplan, Richard: A New Trusteeship? The International Administration of War-torn Territories, Adelphi Paper 341, Oxford 2002

Capotorti, Francesco: Natura e Caratteri degli Accordi di Administrazione fiduciaria II, Rivista di Diritto Internazionale XXXVIII (1955), S. 457-513

Cary, Richard L.: John Woolman, Von der schöpferischen Kraft der Persönlichkeit, übersetzt von Manfred Pollatz, Bad Pyrmont 1951

Cattan, Henry: Palestine, the Arabs and Israel, The Search for Justice, London 1969

Castagnon, César G. F.: Les problèmes coloniaux et les classiques espagnols du Droit des Gens, RdC 1954 II (86), S. 561-699

Carta: Secure and Recognized Boundaries, Jerusalem 1971

Charteris, A. H.: The Mandate over Nauru Island, BYBIL 1923-24 (IV), S. 137-152

Childers, Erskine/Urquhart, B.: Renewing the United Nations System, Uppsala 1994

Chomsky, Noam: A New Generation Draws the Line, Kosovo, East Timor and the Standards of the West, London/New York 2000

—: The New Military Humanitarianism: Lessons from Kosovo, London 1999

Chowdhuri, R. N.: International Mandates and Trusteeship Systems, A comparative Study, The Hague 1955

Clemens, Diane Shaver: Jalta, Stuttgart 1972

Cockram, Gail-Maryse: South West African Mandate, Kapstadt 1976

Colak, Ferdo: Die Selbstbestimmung der Völker zwischen Recht und Machtpolitik, Kroatien und Bosnien-Herzegovina, Zagreb 1995

Colombia Encyclopedia: American Colonization Society, 6.Aufl., URL: www.encyclopedia.com/html/A/AmerC1S1.asp, vom 21.07.03

Commission on Global Governance: A Call to Action – Summary of Our Global Neighbourhood, Genf 1995

Cooper, Alan D.: The Occupation of Namibia, Afrikanerdom's Attack on the British Empire, Lanham/New York/London 1991

Cooper, Robert: Gibt es eine neue Welt-Ordnung, Europa Archiv 1993/1 (48), S. 507-517

Cousens, Elisabeth: Introduction, in: Cousens/Kumar (Hrsg.), Peace-Building as Politics: Cultivating Peace in Fragile Societies, Boulder 2001, S. 1-20

Creifels, Carl (Hrsg.): Rechtswörterbuch, 8. Aufl., München 1986

Crocker, Chester: A. Foreword, in: John L. Hirsch/Robert B Oakley, Somalia and Operation Restore Hope, Reflections on Peacemaking and Peacekeeping, Washington 1995

Dawson, William Harbutt: The German Empire 1867-1914 and the Unity Movement, New York 1919

De Felice, R.: Mussolini il duce, Bd. II, Turin 1981

De Marco, Guido / Bartolo, Michael: A Second Generation United Nations, For Peace in Freedom in the 21st Century, London/New York 1997

Deutsche Bank: Böhmen und Mähren im Deutschen Wirtschaftsraum, Berlin 1939

Deutsch Pazifische Ges.: Eine Reise durch die Südsee, Teil IV, Hawaii – Samoa – Tonga – New Zealand – Fiji – Kiribati – Nauru – Micronesia – Solomons – Vanuatu – Papua New Guinea, München 1980

Diena, G.: Les Mandats Internationaux, RdC 1924 IV, S. 215-265

Duehring, Karl: Mavrommatis Concessions Case, EPIL, Bd. III, S. 330-333

Dorr, Oliver: Die Vereinbarungen von Dayton/Ohio, AVR 1997 (35), S. 29-180

Dore, Isaak I.: The International Mandate System and Namibia, Boulder and London 1985

Doyle, Michael W.: UN Peacekeeping in Cambodia: UNTAC's Civil Mandate, London 1995

Doyle, Michael W./Johnstone, Ian /Orr, Robert C. (Eds.): Keeping the Peace, Multidimensional UN operations in Cambodia and El Salvador, Cambridge 1997

Drake, Thomas: Quakers and Slavery in America, New Haven 1950

Dugard, John: The South West Africa/Namibia Dispute, Berkeley u. a. 1973

Egerton, George W.: Great Britain and the Creation of the League of Nations: Strategy, Politics, and International Organization, 1914-1919, Chapel Hill 1978

Eiiele, Manfred: Standpunkt: Dili und Pristina, Vereinte Nationen 5/1999, S. 167

Emerson, Rupert: From Empire to Nation, Boston 1963

Encyclopædia Britannica: Philistines, Vol. VIII, 15th ed., Chicago 1977, S. 948 ff.

Ermacora, Felix: Namibia – Südwestafrika, (Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit), 1. Aufl., München 1981

—: Colonies and Colonial Régime, EPIL, Bd. I, 662-667

Fabricius, Wilhelm: Nauru 1888-1900, An Account in German and English based on official records of the Colonial Section of the German Foreign Office held by the Deutsches Zentralarchiv in Potsdam, Translated and edited by Dymphna Clark and Stewart Firth, Canberra 1992

Feinberg, Nathan: The Arab-Israel Conflict in International Law, Jerusalem 1970

—: On an Arab Jurist's Approach to Zionism and the State of Israel, Jerusalem 1971

—: La Juridiction et la Jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale en matière de Mandats et de Minorités, RdC 1937 I (59), S. 591-705

—: Die völkerrechtlichen Grundlagen der Palästinensischen Staatsangehörigkeit, ZaöRV 1929, S. 200-211

Fiedler, Wilfried: Das Kontinuitätsproblem im Völkerrecht, Freiburg 1978

Fink, Udo: Kollektive Friedenssicherung, Bd. I, (Kölner Schriften zu Recht und Staat, Bd. III), Frankfurt/Berlin/Bern/New York/Paris/Wien 1999

Fitzmaurice, Sir Gerald: The Law and Procedure of the International Court of Justice, 1951-54: Points of substantive Law, Part II, BYBIL 1955-56 (32), S. 20-97

Fleischhauer, Carl-Aug.: Declaration, EPIL, Bd. I, S. 971-972

Fox, Mary-Jane: Political Culture in Somalia: Tracing Paths to Peace and Conflict, (Department of Peace and Conflict Research, Report No. 56), Uppsala 2000

Franck, Thomas M.: Who killed Article 2 (4)? Or Changing Norms Governing The Use of Force by States, AJIL 1970 (64), S. 809-837

—: A Holistic Approach to Building Peace, in: Otunnu/Doyle (Hrsg.), Peace-making and Peacekeeping for the New Century, Lanham 1996, S. 275-296

Freudenschuß, Helmut: Threats to the Peace and the Recent Practice of the United Nations Security Council, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht 1993-94 (46), S. 1-40

von Freytagh-Loringhoven, Axel: Das Mandatsrecht in den deutschen Kolonien, München 1938

Fronwein, Jochen Abr.: United Nations, EPIL, Bd. IV, S. 1029-1043

Fulda, Ulrich: Das Wesen des völkerrechtlichen Mandats nach dem Völkerbundstatut, insbesondere im Unterschied gegen die Kolonie, (Diss.), Marburg 1934

Furukaki, Tetsuro: Les Mandats internationaux de la Société des Nations, Thèse, Lyon 1923

Gann, L.H. /Duignan, Peter: The Rulers of German Africa 1884-1914, Stanford 1977

Gauerke, Erno: Namibien Südwestafrika, Eckart-Schriften, Heft 132, Wien 1995

Gebel, Titus: Der Treuhandgedanke und die Bewahrung der biologischen Vielfalt, Einschränkung der territorialen Souveränität durch treuhänderische Verwaltung von lebenden Umweltressourcen?, Pforzheim 1998

Gerson, Alan: Trustee-Occupant: The Legal Status of Israel's Presence in the West Bank, Harvard International Law Journal 14 (1973), S. 1-50

Ginther, Konrad: Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft im Lichte der Entscheidungen des IGH im sog. Südwestafrika-Streit, FS für Verdross, S. 91-119

Gorman, Robert F.: Political conflict on the Horn of Africa, New York 1981

Halderman, John W. (Ed.): The Middle East Crisis: Test of International Law, New York 1969

Hall, Duncan: Mandates, Dependencies and Trusteeship, London 1948

Halperin, Morton H./ Scheffer, David J.: Self-Determination in the New World Order, Washington 1992

Hattis, Susan Lee: The Bi-National Idea in Palestine during Mandatory Times, Tel Aviv 1970

Haushofer, Karl: Bericht über den indo-pazifischen Raum, Zeitschrift für Geopolitik 1928 (5,1), S. 110-117

Hazdra, Peter: Die UNO-Friedensoperation in Kambodscha, Vorgeschichte, Konzept, Verlauf und kritische Evaluierung des internationalen Engagements, Europäische Hochschulschriften Band 322, Frankfurt u. a. 1997

Hazzard, Shirley: Defeat of an Ideal, A Study of the Self-Destruction of the United Nations, Boston/Toronto 1973

Heininger, Janet E.: Peacekeeping in Transition, The United Nations in Cambodia, New York 1994

Helman, Gerald B./Ratner, Steven R.: Saving Failed States, Foreign Policy No. 89 (1992-93), S. 3-21

Henderson, W.: West New Guinea – The Dispute and its Settlement, South Orange 1973

Herzl, Theodor: Der Judenstaat, Jüdischer Verlag Berlin 1918, ursprünglich Wien 1896

Hevener, Natalie K.: The 1971 South-West African Opinion, A new International Juridical Philosophy, ICLQ 1975 (24), S. 791-810

Higgins, Rosalyn: The Development of International Law through the political Organs of the United Nations, London/New York/Toronto 1963

Highet, K./Kabale, G. III.: Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia), Preliminary Objections, AJIL 1993 (87), S. 282-298

Hintrager, Oskar: Südwestafrika in deutscher Zeit, München 1956

Hirsch, John L. /Oakley, Robert B.: Somalia and Operation Restore Hope, Reflections on Peacemaking and Peacekeeping, Washington 1995

Hobson, John A.: Der Imperialismus, Übersetzung der englischen Ersterscheinung in London 1902, Köln/Berlin 1968

Hocking, William Ernest: The Spirit of World Politics, New York 1932

Hoffmann, Edler H.: Einführung in das Deutsche Kolonialrecht, Leipzig 1911

Hoffmann, Gerhard: Protectorates, EPIL, Bd. III, S. 1153-1157

Hohmann, Harald: Basic Documents of International Environmental Law, Bd. I-III, London/Dordrecht/Boston 1992

Holliday, Graham/Monteux, Camille: Kosovo/A Civil Society Project, Kosovo/A Standing Technical Working Group: Fourth Meeting Review of Activities, UN Government Building, Pristina, 29-30 September 2001, ECMI (European Center for Minority Studies) Report #21, March 2002, Flensburg 2002

Hudson, Manley O.: The Protection of Minorities and Natives in Transferred Territories, in: House/Seymour (Ed.), What really happened at Paris, S. 204-230, New York 1921

Hudson, William: Australia and the Colonial Question at the UN, Sydney 1970

Hufnagel, Frank-Erich: UN-Friedensoperationen der zweiten Generation, Vom Puffer zur Neuen Treuhand, Schriften zum Völkerrecht, Band 123, Berlin 1996

Hull, Cordell: The Memoirs of Cordell Hull, Vol. II, New York 1948

Hussein, Anwaar: Why India qualifies to be declared a rogue state, South Asia Tribune vom 09.02.03

Hutchinson, Mark R.: Restoring Hope: U.N. Security Council Resolutions for Somalia and Expanded Doctrine of Humanitarian Intervention, HJIL 1993, S. 624-641

Indyk, Martin: A Trusteeship for Palestine?, Foreign Affairs Mai/Juni 2003, S. 51-66

Ingham, Kenneth: Jan Christian Smuts, The Conscience of a South African, London 1986

Ingrams, Doreen Palestine Papers 1917-1922, Seeds of Conflict, London 1972

Inman, Harry:/Sharp, Walter: Revising the U.N. Trusteeship System – Will it work?, American Diplomacy 1999 (4), Internet-Ausgabe: http://www.uc.edu/dpts/diplomat/AD_Issues/amdipl_13/inman_somalia.html vom 18.03.2003

International Defence &Aid Fund for Southern Africa: Namibia, The Facts, London 1980

Ipsen, Knut: Völkerrecht, 4. Aufl., München 1999

Jackson, Robert H.: Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World, Cambridge 1990

Jennings, R. Y.: The Acquisition of Territory in International Law, Manchester 1963

Jordan, Winthrop D.: White over Black: American Attitudes Toward the Negro 1550-1812, Baltimore 1969

Joseph, Joan: South African Statesman, Jan Christiaan Smuts, Folkestone 1970

Jowitt, Earl (Ed.): The Dictionary of English Law, London 1959

Karp, Mark: The Economics of Trusteeship in Somaliland, London 1960

Katz, Samuel: Battleground: Fact and Fantasy in Palestine, New York 1973

Kelsen, Hans: Principles of International Law, 1. Aufl., New York 1952

—: The Law of the United Nations. A critical analysis of its fundamental problems, London 1950

Kessler, Dietrich: Die Deutschen Literaturen Siebenbürgens, des Banates und des Buchenlandes, Von der Revolution bis zum Ende des Ersten Weltkrieges (1848-1918), Köln/Weimar/Wien 1997

Klein, Eckart: Namibia, EPIL Bd. III, S. 485-494

—: South West Africa/Namibia (Advisory Opinions and Judgements), EPIL Bd. IV, S. 491-500

—: Statusverträge im Völkerrecht, Berlin/Heidelberg/New York 1980

Knock, Thomas J.: To End All Wars, Woodrow Wilson and the Quest for a new World Order, New York 1992

Kopp, Ferdinand: Verwaltungsgerichtsordnung, 10. Aufl., München 1994

Krauthammer, Charles: Trusteeship for Somalia, Washington Post vom 9. Oktober 1992

Krech, Hans: Der Bürgerkrieg in Somalia (1988-1996), (Bewaffnete Konflikte nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes, Bd. I), Berlin 1996

Krieger, Heike: Das Effektivitätsprinzip im Völkerrecht, (Diss.), (Schriften zum Völkerrecht, Bd. 137), Berlin 2000
—: East Timor and the International Community, Cambridge 1997

Kube, Sigrid: Chronik, in: Interessengemeinschaft deutschsprachiger Südwester, 1884-1984 Vom Schutzgebiet bis Namibia, S. 257-341, Windhoek 1985
—: Es ist Krieg, in: Interessengemeinschaft deutschsprachiger Südwester, 1884-1984 Vom Schutzgebiet bis Namibia, S. 376-386, Windhoek 1985

Laitin, David D./Samatar, Said S.: Somalia: Nation in Search of a State, Boulder 1987

Lammeyer, J.: Das französische Protektorat über die Christen im Orient, historisch, rechtlich und politisch gewürdigt. Ein Beitrag zur Geschichte der diplomatischen Beziehungen der Hohen Pforte, Leipzig 1919

Lapidoth, Ruth/Hirsch, Moshe (Ed.): The Arab-Israel Conflict and its Resolution: Selected Documents, The Hague 1992

Laqueur, Walter: A History of Zionism, London 1972

Laqueur, Walter/Rubin, Barry (Ed.): The Israel-Arab Reader, 4th ed., London 1984

Lauterpacht, Elihu: Jerusalem and the Holy Places, London 1969

Lauterpacht, Elihu: (Ed.) International Law, Being the collected Papers of Hersch Lauterpacht, Vol. 3, The Law of Peace, London/New York/Melbourne 1977

Lauterpacht, Hersch: Private Law Sources and Analogies of International Law, London 1927
—: Oppenheim's International Law, Vol. I (Peace), 8th edition, London/New York/Toronto 1955

Lean, Garth: God's Politician, William Wilberforce's struggle to abolish the slave trade and reform the morals of a nation, Colorado 1987

Leeper, Donald S.: International Law – Trusteeship Compared with Mandate, Michigan Law Review 1951 (49), S. 1199-1210

Lefkovits, Etgar: MKs call for investigation of Temple Mount construction, Jerusalem Post vom 17. Juli 2001

Legge, J. D.: Sukarno, Sydney 1972

Leidenmühler, Franz/Steinweg, Rainer (Hrsg.): Kosovo und die Folgen, Völkerrecht und Friedenspolitik im Zeichen des Kosovo-Konfliktes, Idstein 2000

Leistner, Erich/Esterhuysen, Pieter/Malan, Theo: Namibia/SWA Prospectus, Pretoria 1980

Levie, Howard S.: The Nature and Scope of the Armistice Agreement, AJIL 1956 (50), S. 880-906

Lewin, Itamar: Locked Doors, The Seizure of Jewish Property in Arab Countries, Westport 2001

Lewis, Bernard: Palestine: On the History and Geography of a Name, International History Review 1980 (2), S. 1-12

Lindley, M. F.: The Acquisition and Government of Backward Territory in International Law, New York 1969 (Nachdruck des Originals von 1926)

Link, Arthur S. /Hirst, David W./Little, John E. (Ed.): The Papers of Woodrow Wilson, 67 Bände, Princeton1966

Little, Charles C./Brown, James (Ed.): The works of Edmund Burke, Vol. VII, Boston 1839

Logan, Rayford W.: The African Mandates in World Politics, Washington 1948

Lowance, Mason (Ed.): Against Slavery, An Abolitionist Reader, New York 2000

Ludwig, Klemens: Einblicke nach Südostasien, Trier 1995

Lugard, Frederick J.: The Dual Mandate in British Tropical Africa, London und Edinburgh 1922

Lukacs, Yehuda (Ed.): The Israeli-Palestinian Conflict, a documentary record 1967-1990, Cambridge 1992

Macdonald, Barrie: In Pursuit of the Sacred Trust, Trusteeship and Independence in Nauru, New Zealand Institute of International Affairs, Occasional Paper No. 3, June 1988, Wellington 1988

MacFarling, Ian: Military Aspects of the West New Guinea Dispute 1958-1962, Working Paper No. 212, The Strategic and Defence Studies Center, Canberra 1990

Mahmassani, S.: The Principles of International Law in the Light of Islamic Doctrine, RdC 1966 I (117), S. 205-328

Maho Aves, Abdurahman: American Kick – Zehn Thesen zur US/UN-Intervention in Somalia, Konkret 1993/6, S. 17-19

Makowski, Julien: La nature juridique des mandats B et C, RGDIP XL(1933), S. 374-390

Mallison, Thomas W./Mallison, Sally V.: The Palestine Problem in International Law and World Order, London 1986

—: An International Law Analysis of the major United Nations Resolutions

concerning the Palestine question, published by United Nations, ST/SG/SER.F/4, New York 1979

Mandelstam, André: La Protection des Minorités, RdC 1923, S. 367-517

Mani, V. S.: The Advisory Opinion in the Nambia Case: A Critique, Indian Journal of International Law 1971 (11), S. 467-480

Malanczuk, Peter: Israel: Status, Territory and Occupied Territories, EPIL, Bd. II, S. 1468-1497

Marazzi, Allesandro: I Territori Internationalizzati, Turin 1959

Mardson, Peter: Minority Rights Group International Report, Afghanistan: Minorities, Conflict and the Search for Peace, London 2001

Marks, Edward: Transitional Governance, A Return to the Trusteeship System? American Diplomacy 1999 (4), Internet-Ausgabe: http://www.unc.edu/depts/diplomat/AD_Issues/amdipl_10/marks2.html vom 18.03.2003

Maron, Theodor: The Question of the Composition of the Trusteeship Council, BYBIL 1960 (36), S. 250-279

Marston, F. S.: The Peace Conference of 1919, London 1944

Marston, Geoffrey: Termination of Trusteeship, ICLQ 1969 (18), S. 1-40

Matthies, Volker: Zwischen Rettungsaktion und Entmündigung, Vereinte Nationen 1993, S. 45

Mazrui, Ali: Decaying Parts of Africa Need Benign Colonization, International Herald Tribune vom 4. August 1994

Meyer-Ohlendorf, Nils: Gerichtliche Kontrolle des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen durch den Internationalen Gerichtshof, (Akademische Abhandlungen zu den Rechtswissenschaften), Berlin 2000

Michler, Walter: Somalia – Ein Volk stirbt: Der Bürgerkrieg und das Versagen des Auslands, Bonn 1993

Miller, David Hunter: The Drafting of the Covenant, Bd. I u. II, New York 1928

Münch, Fritz: Berlin West Africa Conference (1884/1885), EPIL, Bd. I, S. 389-391

Ndiaye, Aly: UN-Weltkonferenz gegen Rassismus: Europa auf der Anklagebank, AG Friedensforschung der Uni GH Kassel in Kooperation mit dem Bundesausschuss Friedensratschlag, URL: http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/themen/Rassismus/un-konferenz2.html

Netanyahu, Benjamin: A place among the nations: Israel and the world, London 1993

Neuhold, Hanspeter/Hummer, Waldemar/Schreuer, Christoph: Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Bd. I u. II, 3. Aufl., Wien 1997

Nicholas, H. G.: The United Nations as a political institution, London 1959

Noetzel, Gerd/Kajtar, Margarethe: Spätaussiedler aus Rumänien im Ostalbkreis, Aus den Lebensverhältnissen in der alten Heimat, Schwäbisch Gmünd 1988

Nolte, Georg: Eingreifen auf Einladung, Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes fremder Truppen im internen Konflikt auf Einladung der Regierung, (Habil.), Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Volkerrecht, Bd. 136), Berlin/Heidelberg/New York/Barcelona u. a. 1999

Nordquist, Myron: The Review of the Debate in the United States Senate Over the Deployment of Ground Troops to Kosovo, in: Ando/McWhinney/Wolfrum (Hrsg.), Liber Amicorum Judge Shigeru Oda, Den Haag 2003, Bd. II, S. 1555-1573

Oellers-Frahm, Karin: Phosphate Lands in Nauru Case (Nauru v. Australia), EPIL, Bd. III, S. 1025-1027

O'Hanlon, Michael: A Flawed Masterpiece, Foreign Affairs 2002 (81), S. 47-63

Oliver, C. T.: The Monetary Gold Decision in Perspective, AJIL 1955 (49), S. 216-221

Onuf, N. G.: Professor Falk on the Quasi-legislative Competence of the General Assembly, AJIL 1970 (64), S. 349-355

Ossenbrück, A.: Deutschland – Protektorat Englands und Amerikas? Flugschrift zur Erlösung aus dem Elend des Deutschen Volkes, München 1919

Panebianco, Massimo: Trieste, EPIL, Bd. II, S. 1003-1005

Peters, Joan: From Time immemorial: The origins of the Arab-Israel conflict over Palestine, London 1985

Pfaff, William: A New Colonialism? Europe must go back into Africa, Foreign Affairs, Vol. 74, No. 1 (January/February 1995), S. 2-7

Phillimore, Sir Robert: Commentaries upon International Law, 3rd ed., Vol. I, London 1879

Phillips, John A. S.: Deutsch-englische Komödie der Irrungen um Südwestafrika, Pfaffenhofen 1986

Poeschel, Hans: Die Kolonialfrage im Frieden von Versailles, Berlin 1920

Pomerance, Michla: The Admission of Judges Ad Hoc in Advisory Proceedings. Some Reflections in the Light of the Namibia Case, AJIL 1973 (67), S. 446-464

Pugh, Michael: "Protectorate democracy" in south-east Europe, Working Papers 10, 2000, Copenhagen Peace Research Institute (COPRI), Copenhagen 2000

von Puttkamer, Ellinor: Versailles Peace Treaty (1919), EPIL, Bd. IV, S. 1277-1283

Quadri, Rolando: Diritto Coloniale, 4. Aufl., Padua 1964

Quigley, John: Palestine and Israel, A Challenge to Justice, Durham and London 1990

Rauschning, Dietrich: United Nations Trusteeship System, EPIL Bd. IV, S. 1193-1200
—: Mandates, EPIL Bd. III, S. 280-287
—: Das Ende des Treuhandsystems der Vereinten Nationen durch die Staatwerdung der ihm unterstellten Gebiete, Jahrbuch für Internationales Recht 1965 (12), S. 158-186

Ratner, Steven R.: The New UN Peacekeeping, New York 1995

Rhoodie, Eschel: South West: The Last Frontier in Africa, Johannesburg 1967

Righter, Rosemary: Utopia Lost, The United Nations and World Order, New York 1995

Riruako, Kuiama: Das Leiden des Hererovolkes unter den Deutschen, in: Interessengemeinschaft deutschsprachiger Südwester, 1884-1984 Vom Schutzgebiet bis Namibia, Windhoek 1985, S. 247-248

Robinson, Kenneth: The Dilemmas of Trusteeship. Aspects of British Colonial Policy between the Wars, London 1965, in deutscher Übersetzung in: Rudolf von Albertini (Hrsg.), Moderne Kolonialgeschichte, Köln/Berlin 1970

Rolin, H.: La Pratique des Mandats Internationaux, RdC 1927 IV, S. 497-624

Roosa, John: Fatal Trust in Timor, New York Times vom 15. September 1999

Rosenne, Shabtai: The International Court of Justice, Leiden 1957
—: The Law and Practice of the International Court, 1920-1996, Vol. III Procedure, The Hague/Boston/London 1997

Rostow, Eugene V.: « Palestinian Self-Determination »: Possible Futures for the Unallocated Territories of the Palestine Mandate, Yale studies in world public order 5 (1979), S. 147-172

Roth, Erik: Die planmäßig angelegten Siedlungen im Deutsch-Banater Grenzbezirk 1765-1821, München 1988

Ruf, Werner: Die neue Welt-UN-Ordnung, Münster 1994

Russel, Ruth B.: A History of The United Nations Charter, The Role of the United States 1940-1945, Washington 1958

Rustemeyer, Ann: Wilson's Fourteen Points, EPIL, Bd. IV, S. 1479-1481

Sagay, Itsejuwa: The Legal Aspects of the Namibian Dispute, Nigeria 1975

Sander, L.: Die Geschichte der deutschen Kolonial-Gesellschaft für Südwest-Afrika, Berlin 1912

Sayre, Francis B.: Legal Problems arising from the United Nations Trusteeship System, AJIL 1948 (42), S. 263-298

Schätzel, Walter (Hrsg.): Emer de Vattel, Le Droit des Gens ou Principes de la Loi Naturelle, Klassiker des Völkerrechts Bd. III, Tübingen 1959
—: Hugo Grotius, De Jure Belli ac Pacis Libri Tres, Tübingen 1950

—: Franciscus de Victoria, De Indis recenter inventis et de Jure belli Hispanorum in barbaros, Tübingen 1952

Scheuner, Ulrich: Neutralitätsrechte und -pflichten im Seekrieg, in: Strupp/Schlochauer (Hrsg.): Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. II, 2. Aufl., Berlin 1962, S. 601-607

Schlochauer, Hans-J.: Atlantic Charter (1941), EPIL, Bd. I, S. 288-289

—: Yalta Conference (1945), EPIL, Bd. IV, S. 1554-1559

Schneider, Heinrich: Friede für Bosnien-Herzegovina? Ein Vertragswerk als Herausforderung für Europa, Bonn 1996

Schneider, Wolfgang: Das Völkerrechtliche Mandat in historisch-dogmatischer Darstellung, (Diss.), Frankfurt 1926

Schücking, Walther/Wehberg, Hans: Die Satzung des Völkerbundes, 2. Aufl., Berlin 1924

Schwarz-Liebermann, H.: Vormundschaft und Treuhand des römischen und englischen Privatrechts in ihrer Anwendbarkeit auf völkerrechtlicher Ebene, Tübingen 1951

Schwarzenberger, Georg: A Manual of International Law, 5. Aufl., London 1967

Schwebel, Stephen M.: What Weight to Conquest?, AJIL 1970 (64), S. 344-347

Schwelb, Egon: Crimes against Humanity, BYBIL 1946 (23), S. 178-226

Scobbie, I.: Case Concerning Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia), Preliminary Objections Judgement, ICLQ 1993 (42), S. 710-718

Seeley, John Robert: The Expansion of England, London 1883

Seidl-Hohenveldern, I./Stein, Torsten.: Völkerrecht, 10. Aufl., Köln/Berlin/Bonn/München 2000

Sforza, Carlo: Cinque anni a palazzo Chigi, Rom 1952

Shaw, Timothy M./Adibe, Clement E.: Africa and global developments in the twenty-first century, International Journal 1995 (51), S. 1-29

Shawcross, William: Sideshow: Nixon, Kissinger and the Destruction of Cambodia, 2nd edition, Bungay 1980

Sheikh, Mahamed Aden: Arrivederci a Mogadiscio, Rom 1991

Silagi, Michael: Von Deutsch-Südwest zu Namibia, Wesen und Wandlungen des völkerrechtlichen Mandats, (Abhandlungen zur Rechtswissenschaftlichen Grundlagenforschung, Bd. 29), Ebelsbach 1977

—: Anmerkung zum Urteil des OVG Berlin vom 22.8.1991, Das Standesamt 1992 (Nr. 6), S. 181-183

—: Anmerkung zum Urteil des BVerwG vom 28. September 1993, Das Standesamt 1994 (Nr. 3), S. 86-87

—: Territoriale Integrität abhängiger Gebiete und Entkolonisierung, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht 1979 (30), S. 235-256

—: Staatsuntergang und Staatennachfolge mit besonderer Berücksichtigung des Endes der DDR, (Schriften zum internationalen und zum öffentlichen Recht, Bd. 11), Frankfurt am Main u. a. 1996
—: Die Popularklage als Fremdkörper im Völkerrecht, South African Yearbook of International Law 1978 (4), S. 10-28
—: Zur Vertragssukzession Internationaler Organisationen – Eine Fallstudie, South African Yearbook of International Law 9 (1983), S. 13-31

Simma, Bruno (Ed.): The Charter of the United Nations, A Commentary, Oxford 1995, deutsche Ausgabe: München 1991

Slonim, Solomon: South West Africa and the United Nations; An International Mandate in Dispute, Baltimore 1973

Smuts, J. C. (Lt.-Gen.): The League of Nations, A practical Suggestion, London/Toronto/New York 1918

Sox, David: John Woolman 1720-1772, Quintessential Quaker, York and Richmond 1999

Stahn, Carsten: International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead, ZaöRV 2001, S. 107-172
—: The United Nations Transitional Administration in Kosovo and East Timor: A First Analysis, Max Planck Yearbook of United Nations Law 2001 (5), S. 105-183

Starke, J. G.: The Acquisition of Title to Territory by Newly Emerged States, BYBIL 1965-66 (41), S. 411-417

Stengel, Karl: Die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete, Tübingen und Leipzig 1901

Stevenson, Jonathan: Losing Mogadishu: testing U.S. policy in Somalia, Maryland 1995

Stone, Julius: Problems Confronting Sociological Inquiries concerning International Law, RdC 1956 (vol. 89), S. 61-180
—: Israel and Palestine, Assault on the Law of Nations, Baltimore and London 1981
—: Conflict through Consensus, Baltimore/London 1977
—: The Middle East under Cease-Fire, Sydney 1967
—: Legal Controls of International Conflict, New York 1954 (rev. ed.)

Stoyanovsky, J.: The Mandate for Palestine, A Contribution to the Theory and Practice of International Mandates, London/New York/Toronto 1928

Strupp, Karl/Schlochauer, Hans-J.: Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. I, II, III, 2. Aufl., Berlin 1961-62

Sumpf, Grete (Hrsg.): Aus nordamerikanischem Erbgut, Auszüge aus dem Tagebuch des John Woolman, Bückeburg 1938

Sureda, A. Rigo: The Evolution of the Right of Self-Determination, Leiden 1973

Suy, E.: The Status of Observers in International Organisations, RdC 1978 II (160), S. 75-180

Sykes, Christopher: Cross Roads to Israel, London 1967

Talentino, Andrea: Intervention as Nation-Building: Illusion or Possibility?, Security Dialogue 2002 (33), S. 27-43

Tate, D. J. M.: The Making of South-East Asia, Volume I: The European Conquest, Oxford 1977

Teutsch, Karl (Hrsg.): Siebenbürgen und das Banat, Zentren deutschen Musiklebens im Südosten Europas, Konferenzbericht Coesfeld/Westfalen 07.-11.10.1995, Sankt Augustin 1997

The Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report, Conflict, International Response, Lessons learned, Oxford 2000

The Round Table: Band 20 und 36, London 1915 und 1919

Thürer, Daniel/Herdegen, Matthias/Hohloch, Gerhard: Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: „The Failed State", (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Bd. 34), Heidelberg 1996

Toussaint, Charmian E.: The Trusteeship System of the United Nations, London 1965

Toynbee, A. J. (Ed.): Survey of International Affairs, London 1953

Triepel, Heinrich: Delegation und Mandat im Öffentlichen Recht, Stuttgart und Berlin 1942

Tripodi, Paolo: The Colonial Legacy in Somalia, Rome and Mogadishu: from Colonial Administration to Operation Restore Hope, New York 1999

Twain, Mark: The Innocents Abroad, London 1881

United Nations: Israeli Settlements in Gaza and the West Bank (including Jerusalem), Their Nature and Purpose Part II, New York 1984

United Nations: The Origins and Evolution of the Palestine Problem, 1917-1988, New York 1990

United Nations: The Question of Palestine 1979-1990, New York 1991

United Nations The Status of Jerusalem, New York 1997

United Nations: The Right of Return of the Palestinian People, New York 1978

United Nations: United Nations Asian Meeting on the Question of Palestine, Hanoi 1 to 3 March 2000, New York 2000

United Nations: The United Nations and Apartheid 1948-1994, The UN Blue Book Series, Vol. I, New York 1994

Verdross, Alfred: Le Fondement du Droit International, RdC 1927 I, S. 251-321

Vickery, Michael: Kampuchea: Politics, Economics and Society, Boulder 1986

Volger, Helmut: Die Vereinten Nationen, Oldenburg 1994

Voskamp, Carl-Hans: Das völkerrechtliche Mandatsverhältnis, (Diss.), Charlottenburg 1924

Walters, F. P.: A History of the League of Nations, Vol. I, London/New York/Toronto 1952

Weber, Mathias: Der UNO-Einsatz in Somalia, Die Problematik einer „humanitären Intervention", (Schriftreihe Politikwissenschaft, Bd. I, Denzlingen 1997

Weeramantry, Chris.: Nauru, Environmental Damage under International Trusteeship, Oxford/Auckland/New York 1992

Wengler, Wilhelm/Tittel, Josef (Hrsg.): Documents on the Arab-Israel Conflict. The Resolutions of the United Nations Organization, Berlin 1971

Wilson, Charles Morrow: Liberia: Black Africa in Microcosm, New York 1971

Wolfe, George V.: The States directly concerned: Article 79 of the United Nations Charter, AJIL 1948 (42), S. 368-388

Wolfrum, Rüdiger: Internationalization, EPIL, Bd. II, S. 1395-1398

Woolf, Leonard. S. (Ed.): The Framework of a Lasting Peace, London 1917

—: Scope of the mandate under the League of Nations, London 1920

Wright, Quincy: Mandates under the League of Nations, Chicago 1930

Yong, Mun Cheong: H. J. van Mook and Indonesian Independence, Den Haag 1982

Zimmermann, Andreas: Die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofes zur Entscheidung über Ansprüche gegen am Verfahren nicht beteiligte Staaten, Anmerkungen aus Anlass der Entscheidung des IGH im Streitfall zwischen Portugal und Australien betreffend Ost-Timor, ZaöRV 1995, S. 1051-107

—: Yugoslav Territory, United Nations Trusteeship or Sovereign State? Reflections on the Current and Future Legal Status of Kosovo, Nordic Journal of International Law 2001 (70), S. 423-460

Zuijdwijk, Antony J. M.: The International Court and South West Africa: Latest Phase, Georgia Journal of International and Comparative Law 1973 (3), 323-343